

REDEFINIÇÃO NO PAPEL DO ESTADO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ESFERA MUNICIPAL: IMPLICAÇÕES PARA A AUTONOMIA E A GESTÃO ESCOLAR

Marilda de Oliveira Costa

UFRGS/Brasil

marildacosta@hotmail.com

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir as implicações da parceria entre o Município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna – IAS, para a autonomia escolar, no contexto de redefinição no papel do Estado, em diversas regiões do mundo e no Brasil. Tem como principal foco de análise a autonomia de professores e gestores educacionais, de uma escola pública da rede municipal de ensino, que dão indício de hibridismo na gestão escolar.

Palavras-chave: Estado; parceria público-privada; autonomia; gestão escolar.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como principal objetivo analisar as implicações da parceria entre o município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna – IAS, a partir do ano de 2001, para a autonomia e gestão escolar. Constitui também importante elemento nesta discussão, o eixo descentralização, materializado na política educacional da década de 1990, com a reforma do Estado, no Brasil.

Este processo se inscreve no contexto de reforma e reestruturação do Estado nacional, cuja orientação, ora neoliberal e conservadora, ora inspirada na terceira via, corrente da social democracia, delineia novas performances para a ação pública, redefinindo o papel do Estado para com as políticas públicas, a partir da década de 1980, do século XX.

Foram inúmeras as intervenções e, conseqüentemente, as transformações pelas quais passou a administração pública, em diferentes regiões do mundo. Na América Latina e no Brasil, cujo modelo de Estado historicamente se pautou, entre outras formas de organização, no clientelismo e no patrimonialismo, esse processo se deu de modo bastante diferente e na contramão do resto do mundo ocidental, na referida década.

Nesse sentido, muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, passavam por um processo de transição. De um lado, constatava-se o esgotamento e a decadência do modelo de Estado militarizado e, por outro lado, a intensificação das mobilizações da

sociedade civil, que lutavam pela redemocratização da sociedade, das instituições do Estado, entre elas, as educacionais. A materialização desse processo se daria, tanto pela via da participação da sociedade civil no controle social das instituições do Estado, com garantia de direitos sociais, quanto pela possibilidade de maior autonomia dos entes federados para elaborar e gerirem políticas próprias. Os fundamentos legais decorrentes desse processo encontram-se na Constituição Federal de 1988 e em leis complementares.

Para compreender como esse processo vem se materializando na prática, estudo a temática como parte da tese de doutorado realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Também faz parte do estudo o projeto de pesquisa “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna, para a oferta educacional”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e em desenvolvimento em municípios das cinco regiões brasileiras. O estudo de caso no estado de Mato Grosso foi recentemente financiado com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT. A pesquisa é realizada por meio do trabalho de uma equipe interinstitucional de pesquisadores de dez universidades.

O problema que envolve a reforma e reestruturação do Estado nacional a partir da década de 1980, em diversas regiões do mundo, “está na origem de medidas políticas e legislativas, muito diversas, que afetaram a administração pública em geral e, conseqüentemente a educação” (BARROSO, 2005, p.726). No Brasil, as medidas na área da educação envolvem, por exemplo, a descentralização, a autonomia, o financiamento, o currículo, a avaliação, a gestão, dentre outras.

Nesse contexto, forjaram-se novas formas de regulação da ação pública na educação escolar, “com recurso a dispositivos de mercado” (Ibidem), ou de substituição do poder público por entidades privadas, por meio de parcerias entre o poder público e entidades do terceiro setor, como por exemplo, o IAS, cujas ações consubstanciam uma verdadeira política educacional a regular a ação dos governos parceiros, conforme declara o próprio Programa (ADRIÃO, 2009, p. 3), em áreas antes monopolizadas pelo Estado. Essas medidas são justificadas com argumentos de combate à “ineficiência” do Estado, à burocracia e à morosidade no serviço público, com o uso de critérios de modernização da administração pública. São empregadas também justificativas

políticas, fundada no projeto neoliberal e conservador e na terceira via, projeto da social democracia.

Uma das implicações da reforma do Estado, para as políticas educacionais, na década de 1990, refere-se à descentralização administrativa, financeira e pedagógica e, conseqüentemente, a uma maior autonomia dos estabelecimentos escolares. No entanto, tem representado, na prática administrativa, a transferência de obrigações dos órgãos centrais às escolas, sobretudo por meio de programas especiais (OLIVEIRA, 2007).

Nesse sentido, a autora argumenta que

A descentralização tal como é adotada, a partir dos processos de reforma mais recentes do Estado, tem por objetivo diminuir a burocracia escolar. Na prática, na busca de maior eficácia, amplia-se o poder de decisão da escola sobre um conjunto de ações, mesmo sabendo-se que as formulações não estão descentralizadas a esse nível (OLIVEIRA, 2007, p.365-6).

Nessa perspectiva, os sujeitos envolvidos com o trabalho docente e diretamente com a gestão escolar, são responsabilizados pelo desempenho escolar. Os novos modos de regulação da ação pública, em educação, como o que envolve a parceria entre o município de Cáceres e o IAS têm implicado em inúmeras obrigações para professores, gestores escolares, além do corpo técnico administrativo e gestores no órgão central do sistema municipal de ensino.

Nesse contexto, torna-se relevante questionar que implicações a parceria entre o município de Cáceres-MT e o IAS acarreta para a autonomia escolar? Responder a essa questão demanda retomar o contexto no qual se inscreve o processo de reforma e reestruturação do Estado, no Brasil, na década de 1990. Deste modo, pode-se compreender como o Estado vem redefinindo o seu papel para com as políticas públicas e, neste caso, acatando uma verdadeira política educacional de uma entidade privada que regula a ação dos governos parceiros.

Para enfocarmos tais aspectos, organizo o texto em quatro partes. Na primeira parte, procuro trazer elementos que apontam mudanças nas áreas econômica, política, social, entre outras, no Brasil, em cujo contexto se inscreve a reforma do Estado e a retração de seu papel para com as políticas públicas e, conseqüentemente as da educação, assim como a descentralização dessas políticas para estados, municípios e

escolas, e a possibilidade de parcerias público-privada com atuação do terceiro setor no trato à questão social.

Na segunda parte, apresento alguns elementos resultantes das proposições da sociedade civil brasileira, na década de 1980, os avanços políticos e sociais impressos na Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização daí decorrente para os entes federados e, consequentemente a autonomia como um importante eixo para a materialização de políticas públicas, inclusive na área da educação escolar.

Na terceira parte, apresento alguns aspectos dessas mudanças no sistema municipal de ensino de Cáceres-MT e, em uma escola da rede municipal, como um exemplo concreto de implicação da referida parceria para a autonomia escolar, em relação a alguns aspectos que envolvem a gestão escolar.

REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E A INTERSEÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO

Com a intensificação da crise estrutural do capital, a partir da década de 1970, o debate dominante, em alguns meios acadêmicos e políticos, girou em torno da reforma e reestruturação do Estado nacional, cuja materialização se deu em décadas posteriores. Acusado, pelo discurso dominante, de haver se endividado, em consequência dos gastos sociais, o Estado de bem-estar social passou a ser o alvo das críticas neoliberais e, posteriormente, de terceira via. Essas duas correntes comungam do mesmo diagnóstico de crise: responsabilizam o Estado por ela, em decorrência de suas políticas de redistribuição de renda, implantadas em países europeus e de capitalismo avançado. Em ambos os casos, propõem, respectivamente, o Estado mínimo e a reforma e/ou reconstrução do Estado. No entanto, apresentam estratégias diferentes para a superação da crise.

Os neoliberais propõem como alternativa à crise a redução no tamanho do Estado, passando para o mercado, por meio de privatizações, os serviços antes por ele executados, tornando-o mínimo para o atendimento à questão social. Consideram que as políticas sociais são um verdadeiro entrave para o livre andamento do mercado; que elas são formas de distribuição de renda, uma vez que representantes eleitos do Estado atendiam às demandas dos eleitores para se legitimar. Portanto, essas políticas é que gerariam a crise fiscal do Estado, por ter gastado mais do que arrecadava, uma vez que a

distribuição pretendia tratar a todos igualmente, como portadores de direitos: era a chamada política social universal e de qualidade, implementada durante a era de ouro do capitalismo.

Conforme afirma Peroni (2008, p.113), “o mercado é que deveria coordenar a vida em sociedade. A lógica de o mercado orientar o Estado para que ele seja mais eficiente e produtivo é a chamada nova administração pública ou administração gerencial”.

Ao contrário dos neoliberais, que propõem a privatização e a retirada completa do poder público da oferta de políticas públicas – o Estado mínimo –, a Terceira Via propõe a sua reforma e reestruturação, apelando para a responsabilização de um novo ator – o Terceiro Setor – para substituir o papel do Estado na execução destas políticas, entre elas as da educação. O Estado deixa de agir diretamente na execução de políticas públicas, no entanto financia o Terceiro Setor e, por meio de parcerias público-privadas institui políticas públicas. Para Peroni (2008),

A Terceira Via apresenta-se como uma alternativa ao neoliberalismo e à antiga social-democracia. Apesar de ter o mesmo diagnóstico, de que o Estado está em crise, apresenta estratégias diferentes para superá-la. O neoliberalismo propõe a privatização, a passagem praticamente total para o mercado, ficando para o Estado apenas a coordenação, não mais a execução. A Terceira Via tem outra estratégia que não a privatização: o “terceiro setor” (PERONI, 2008, p.113).

O termo Terceiro Setor é um conceito ambíguo, conforme análise, em perspectiva histórica, de Luis Regules (2006). O autor mostra que a “expressão Terceiro Setor foi utilizada por pesquisadores norte-americanos na década de 1970 e a partir da década de 1980 pelos europeus”. Nos países anglo-saxões, foram utilizadas as expressões non profit sector, independent sector ou voluntary sector, como referência ao que se convencionou chamar de Terceiro Setor, o qual veio influenciar a legislação desses países, no que se refere a essa temática (REGULES, 2006, p.47). O uso do termo, desde o início de seu emprego, “prestou-se à conjugação das noções de flexibilidade e eficiência do mercado com as de equidade e previsibilidade do Poder Público” (REGULES, 2006, p.47).

Também Montão (2003), dialogando com Landim (1999), afirma esta procedência e, nesse sentido, a não neutralidade do termo, destacando especialmente a

vertente “norte-americana, onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal” (MONTÃO, 2003, p. 53). Aponta que o termo não tem apenas nacionalidade, mas também *procedência* (e *funcionalidade* com interesses) *de classe*. Para Montão “o conceito ‘terceiro setor’ foi cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia” (MONTÃO, 2003, p.53).

O autor esclarece que o termo é construído a partir de um recorte do social em três esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”). De inspiração claramente positivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, o termo isola e autonomiza a dinâmica de cada um dos setores e, portanto, desistoriciza a realidade social. “Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista (MONTÃO, 2003, p.53).

O termo foi apresentado no Brasil por ocasião do III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado em setembro de 1996 no Rio de Janeiro. Nesse encontro discutiu-se o seu conceito, suas formas e limites (IOSCHPE, 1997). De modo geral, o grupo reunido em torno do seminário defende a atuação de um “Terceiro Setor” em substituição ao papel do Estado.

Com isso, percebemos que a realidade material, concreta, na qual surge e se desenvolve o terceiro setor emergente (CARDOSO, 2005), é aquela na qual o Estado está se ausentando a cada dia da execução de políticas sociais. Os espaços “esvaziados” pelo poder público vêm sendo ocupados por entidades de diferentes vertentes, sejam empresariais, filantrópicas, algumas ONG’s, dentre outras, e desenvolvendo ações, no sentido da substituição do papel do Estado, especialmente em ações relacionadas ao atendimento aos “direitos” sociais.

Essas concepções que orientam a reforma do Estado têm receptividade dos grupos dominantes, e encontram terreno fértil nos países de Terceiro Mundo, inclusive no Brasil. Aqui, as estratégias de reformar o Estado passaram a acontecer, de forma mais acentuada, na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 -

1998), cujo início, em 1995, redimensiona o padrão de organização e gestão do Estado, que buscava uma “administração pública gerencial”.

Para tanto, foi criado em 1994 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo titular, Luiz Carlos Bresser Pereira, traça o diagnóstico da crise, propõe e executa o processo de reforma administrativa e fiscal do Estado.

Em consonância com as orientações neoliberais, para “transformar” as instituições, Bresser Pereira propõe: a **privatização**, a **terceirização** e a **publicização**, esta última é vista enquanto uma transformação dos serviços não exclusivos de Estado, em propriedade pública não-estatal, e sua declaração como organização social.

Neste caso, em um grande número de “áreas particularmente na social e científica, o Estado pode ser mais eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados” (MARE, 1995). O público não-estatal trata de uma “transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.” (ADRIÃO & PERONI, 2005, 142).

Estas transformações são parte constituinte do processo que vem se materializando nas políticas educacionais desenvolvidas por meio de parcerias, por exemplo, entre o setor público estatal e o Instituto Ayrton Senna, em várias cidades brasileiras, a partir da década de 1990. A lógica de parcerias impressa nesse novo desenho do Estado, segundo Peroni (2008), aponta para

dois movimentos: o público não-estatal e o quase-mercado, pois as instituições que fazem parceria com o sistema público são do Terceiro Setor, ou chamadas de públicas não-estatais, e as parcerias ocorrem como forma de estabelecer a lógica do privado no público, o chamado quase-mercado (PERONI, 2008, p.115).

Concepções de gestão privada são usualmente introduzidas nas instituições públicas, sem alterar a propriedade dessas últimas. A idéia dominante para o neoliberalismo é a de que “a noção de quase-mercado que, tanto do ponto de vista

operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada na área educacional sob a suposição de induzir melhorias” (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p.15).

Outro ponto que merece destaque na reforma do Estado, e que se relaciona com a competência de municípios, inclusive para firmar parcerias com o setor privado, é o tema descentralização. Segundo Bresser Pereira, o Estado passou por um crescimento distorcido, com uma administração rígida, burocrática. Para torná-lo mais “eficiente” era preciso buscar novas formas de gestão pública, com apelo à “autonomia da administração indireta, com maior eficiência da administração descentralizada”. Na compreensão de Leher (2002)

a descentralização é uma medida inscrita na lógica da autonomia. Em um primeiro momento, responsabilidades da União são repassadas para os estados e municípios, a pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária (BOITO Jr, 1999, apud LEHER, 2002, p.165). Usualmente, o Executivo Federal se desobriga total ou parcialmente do custeio dessas políticas. O passo seguinte, observado em países como o Chile, é a completa transferência do “serviço” para a “comunidade”. (LEHER, 2002, p.165).

A área educacional, não ficou imune às transformações da década de 1990, amplamente influenciada por modelos da nova gestão pública. Tanto no que se refere à descentralização da gestão e do financiamento de políticas públicas para estados, municípios e escolas, como foi o caso instituído com o FUNDEF, quanto à democratização do setor público que “por meio do envolvimento das ONGs e associações de ajuda mútua, tem criado antes uma aparência de participação democrática e logrado, inclusive, cooptar direções de movimentos populares” (LEHER, 2002, p.166), o que têm influenciado a inserção de novas formas de mecanismos de controle sobre a gestão escolar.

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: UM PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS?

A década de 1980 foi fértil em mobilizações propositivas, no âmbito da democratização da sociedade, das instituições e do Estado. A idéia central era acabar não somente com o regime autoritário instalado no país na primeira metade da década

de 1960, mas provocar mudanças no padrão de organização e gestão do Estado brasileiro, cuja história foi marcada também pelo clientelismo, o patrimonialismo, dentre outros. Os problemas educacionais foram amplamente debatidos, com vistas à busca por alternativas para o histórico fracasso e, até mesmo, o descaso do Poder Público para com as políticas educacionais brasileiras. O debate girava em torno da democratização da gestão, com garantias de universalização do direito ao acesso e à permanência do aluno, com qualidade, na escola pública.

O debate girou em torno da responsabilização do Estado pela garantia desse direito, cuja repercussão assegurou a sua positividade nos marcos legais. Segundo Cury (2007),

O sucesso na retomada do Estado de Direito, através da redemocratização política, foi fundamental para que, no processo constituinte de 1987, os representantes das populações afetadas pela ausência de uma democratização substantiva pudessem inserir e formalizar na Carta Magna princípios e garantias tendentes à declaração e efetivação dos direitos sociais (CURY, 2007, p.200).

O papel do Estado para o cumprimento dessas obrigações ficou também alterado pelo processo de descentralização do poder político estatal. Seguindo a esteira das reivindicações dessa década, ampliou-se o “papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal”. Além disso, “os governos subnacionais também passaram a desempenhar papel importante na construção ou reconstrução das instituições democráticas” (SOUZA, 2001, p.5).

O sentido da descentralização administrativa entre os entes federados, na compreensão de Werle (2006), é o seguinte:

O Estado brasileiro admite não uma simples delegação ou descentralização administrativa entre os entes federados, mas sim uma descentralização político-administrativa caracterizada por procedimentos de participação, colaboração, cooperação, supremacia do interesse público sobre o interesse particular, o que significa exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências, respeitada a Constituição (WERLE, 2006, p.23).

A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição Federal – CF de 1988, considerada um marco de descentralização federativa (KUGELMAS & SOLA, 1999, p.64). De acordo com o Art. 18, da CF “a organização político-administrativa da república Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição”. A Carta Magna assegura a autonomia do município e, inclusive, detalha alguns princípios que asseguram essa autonomia, como: a elaboração da Lei Orgânica, a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, a instituição, arrecadação e aplicação de tributos, o direito de o município legislar sobre assuntos locais e organizar o serviço público local, entre outros.

No tocante à instituição dos sistemas de ensino, o ordenamento constitucional legal a partir da Constituição Federal de 1988, Art. 211, determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Além da possibilidade de articulação do regime de cooperação/colaboração entre os entes federados, nada os impede de criar seus sistemas de ensino próprios. Werle (2003) esclarece que

inexiste hierarquia entre a União, os Estados e os municípios, sendo todos igualmente autônomos naquilo que a Constituição não vedar, do que se depreende que os Estados e os municípios têm autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino (WERLE, 2003, p.23).

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Nº 9 394/1996, Art. 11, inciso I, assinala com as incumbências dos Municípios para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. O Parágrafo Único, desse mesmo artigo, prescreve que os Municípios poderão optar, ainda, por se integrarem ao sistema estadual de ensino ou comporem com ele, um sistema único de educação básica.

Todas essas mudanças, oriundas de uma agenda política da década de 1980, apontaram para maior autonomia de estados, de municípios e das unidades escolares, com a concretização formal e real do processo de descentralização e de redemocratização. Segundo Souza (2001), “apesar de ter havido mudanças na Federação, como resultado da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais persistem” (SOUZA, 2001, p.6).

As já históricas desigualdades regionais intensificaram-se com a crise estrutural do capital. Como consequência, a crise fiscal do Estado e as dívidas de estados e municípios para com a União, não deixam dúvidas que o processo de descentralização, praticado a partir da década de 1990, impulsionado pela globalização, a investida neoliberal e, posteriormente, da “Terceira Via” no país, redimensionaram o conceito e a prática da descentralização, da autonomia e da democracia, trazendo sérias implicações ao investimento na área social por estados e municípios.

A seguir, traremos elementos de um caso concreto que se inscreve nos marcos da reforma do Estado, da introdução da lógica de mercado no setor público com as parcerias público-privadas na área educacional e as implicações daí decorrentes, para a autonomia e a gestão escolar.

IMPLICAÇÕES DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA ENTRE O MUNICÍPIO DE CÁCERES-MT O AYRTON SENNA PARA A AUTONOMIA E A GESTÃO ESCOLAR

É pertinente esclarecer que para se discutir a autonomia da escola pública, no Brasil, é preciso levar em consideração os discursos políticos impressos na política educacional e a sua materialização na rede pública de ensino. No entanto, nesse curto espaço de escrita, traremos elementos daquelas políticas advindas de entidades do terceiro setor “emergente” (CARDOSO, 2005), como as políticas educacionais do IAS, que passaram a regular as ações do governo municipal, em face da parceria acima apontada.

A autonomia requerida pelos usuários da escola pública e por trabalhadores da educação, no Brasil, é ainda uma utopia, que pode ser comparada à afirmação de Barroso (2004), acerca da autonomia das escolas: uma ficção necessária, em estudo sobre a política educacional em Portugal. Ao tratar da aplicação do termo “ficção necessária” referindo-se à autonomia da administração e gestão escolar, o autor afirma o seguinte:

Adaptando esse termo à administração e gestão das escolas em Portugal, é possível dizer, igualmente, que a “autonomia” tem sido uma ficção, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe de concretização efectiva das suas melhores expectativas. Mas ela tem sido uma “ficção

necessária” porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos (BARROSO, 2004, p.50).

A autonomia, nessa perspectiva, nos auxiliará na compreensão do caso concreto de implementação da parceria no cotidiano da escola pública municipal Erenice S. Alvarenga, instalada em bairro de periferia urbana com população de baixa renda, cuja materialização implicou em interferência direta de uma entidade privada, não somente na administração e gestão do Sistema Municipal de Ensino, mas também na gestão das escolas da rede, implicando na burocratização do trabalho docente, com significativas alterações na elaboração, execução e avaliação do trabalho pedagógico, que passou a ser previamente definido e monitorado pelo Instituto Ayrton Senna - IAS.

O Instituto Ayrton Senna é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994. Informações no site¹ do Instituto apontam que a sua “meta principal tem sido trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONG’s”. Acreditam que a transformação do país passa pela co-responsabilidade de três setores: organismos governamentais, empresas e organizações da sociedade civil, que devem desenvolver políticas públicas que favoreçam crianças e adolescentes.

O IAS controla a execução do programa por meio de sistema próprio de cadastro de informações relativas à educação, o Sistema Ayrton Senna de Informações – SIASI. Os dados sobre o desempenho dos alunos, frequência e cumprimento das metas de alunos, professores e gestores são repassados mensalmente ao SIASI.

A parceria com o Município de Cáceres foi firmada por meio do Instrumento de parceria Nº 001/2001, de 05 de janeiro de 2001, que, após renovações anuais, delegando inúmeras obrigações para o sistema de ensino e sua rede de escolas, ainda encontra-se em funcionamento, com o Programa Rede Vencer.

O primeiro programa implementado no município foi o denominado “Escola Campeã”. Foi apresentado como uma estratégia para “fortalecer a Gestão Municipal e a

Gestão Escolar, entre 2001 e 2004, com abrangência nas esferas de competência da Secretaria de Educação dos Municípios e Escolas da Rede Pública” e tem como um de seus objetivos melhorar a qualidade do ensino fundamental.

A idéia recorrente é a de que o público é ineficaz, enquanto que o privado/mercado é eficiente, e, portanto serve como parâmetro de qualidade para o primeiro. Segundo Peroni (2008), essa idéia tem levado muitos sistemas públicos a buscarem parceria com instituições que vendem produtos com a promessa da qualidade (p.115).

Além do Município, foram parceiros do IAS a Fundação Banco do Brasil – FBB, a Fundação Pitágoras e a Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Cabem, a cada um, tarefas previamente estabelecidas, seja como empreendedor (IAS); como financiador de parte das despesas (Fundação Banco do Brasil); como executor (Fundação Pitágoras e o Município) ou apoiador (Fundação Luiz Eduardo Magalhães²).

O IAS pretende influenciar as políticas públicas, como podemos observar no material do programa “Escola Campeã”, quando apresenta os resultados esperados com a implementação de seu programa, ao apontar as metas a serem atingidas pelo Município, com estratégias da Gestão Municipal e da Gestão escolar. Dentre as metas e estratégias estabelecidas para a gestão municipal e escolar, cabe destacar:

ESTRATÉGIA DA GESTÃO MUNICIPAL	ESTRATÉGIAS DA GESTÃO ESCOLAR
Estruturação da Secretaria Municipal da Educação (Plano Municipal de Educação) para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas	Estruturação e funcionamento da escola
Autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) e integração das escolas	Colegiado escolar
Gestão dos recursos financeiros	Gestão financeira centrada no desempenho do aluno
Correção de fluxo escolar	Plano de desenvolvimento da escola (PDE)
Implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos	Proposta Pedagógica
Articulação e otimização das redes de ensino, com a integração entre escolas urbanas e rurais	Parcerias e programas de voluntários

Conforme exposto, a autonomia do sistema e da escola ficam seriamente prejudicadas, pois o IAS define e direciona, previamente, a política educacional do município, inclusive apontando uma mescla de gestão democrática com o uso de mecanismos de gestão gerencial e de trabalho voluntário.

A concepção de participação e gestão presente no material “Escola Campeã” centraliza o poder na imagem do diretor, fortalecendo a expectativa de que a escola deve funcionar sob a direção de um líder, o que “pressupõe que todos os envolvidos devam ser liderados” (SOUZA, 2008, p.91). Para o programa, a democratização da gestão é um problema de liderança do diretor, que tem a responsabilidade de mobilizar professores, pais, alunos, funcionários e toda a comunidade, inclusive grupos empresariais. Essa concepção contraria os princípios constitucionais e da LDB que trazem uma concepção de gestão democrática que deve ser observada e regulamentada pelos sistemas públicos de ensino, e não depender da boa vontade de uma única pessoa: o diretor.

Peroni (2008) questiona acerca do que leva o Poder Público, democraticamente eleito, a submeter-se às regras de uma instituição privada (p.115). A autora acredita que este pode ser outro problema que envolve a autonomia, cuja importância é fundamental para a gestão escolar,

já que as possibilidades de construir com a comunidade uma proposta educacional para o sistema público fica muito prejudicada, pois tudo é previamente estabelecido e os profissionais da educação devem apenas submeter-se. É a lógica do privado redefinindo o público (PERONI, 2008, p.115).

A subordinação do Poder Público às regras e determinações do IAS e de seus parceiros merece destaque no Instrumento de parceria: “Em função da dimensão do Programa, convencionam os parceiros que a Prefeitura enviará os seus melhores esforços para implementar as sugestões que vierem a ser formuladas pelo IAS, neste caso representando os Aliados Estratégicos, em relação ao Plano de Trabalho, para se garantir a qualidade da execução do Programa”. Desse modo, o “IAS passou a definir as responsabilidades de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional no município ou no estado” (PERONI, 2008, p. 122) e na rede de escolas públicas, onde há parceria.

Essas prerrogativas do IAS para com o Município, denotam a intromissão do setor privado no público, gerando quase-mercado no setor público, além de traduzir uma idéia já bastante difundida com os processos de descentralização do poder político, a partir da década de 1990: a de que o controle das políticas, pela via da avaliação, deveria ser realizadas externamente, seja pela União, ou nesse caso, por instituições privadas, contratadas para tal. Também provoca reflexões sobre uma questão muito mais séria do ponto de vista da autonomia, tanto do Sistema Municipal de Ensino, quanto da escola, que é elaborar, implementar e avaliar políticas próprias.

Se, na perspectiva da descentralização do poder político, a partir da década de 1990, a esfera de governo Municipal ficou seriamente afetada, com os encargos financeiros gerados com as obrigações assumidas com encargos sociais, de certa forma, a parceria do Município com o IAS mostra que, ao menos do ponto de vista político-ideológico, o Município goza de alguma autonomia. Caso contrário, seriam estabelecidos processos para instituir políticas educacionais que levassem em conta a democracia participativa, a autonomia dos sujeitos, necessários ao cumprimento de exigência de processos de descentralização, conforme aponta Martins (2002): para ela, “os processos de descentralização são necessários e devem perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais [...]”. (MARTINS, 2002, p. 112).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse texto procurou-se fazer uma reflexão acerca das implicações da parceria entre o município de Cáceres e o IAS para a autonomia e gestão escolar. Destacamos que as rearticulações no papel do Estado fundamentaram-se em referencial teórico-conceitual cujo marco inicial encontra-se nos dispositivos constitucionais legais, como a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, na Emenda Constitucional nº 19.

O processo de descentralização e, conseqüentemente, a autonomia da sociedade para influir no poder estatal, inscritos nas lutas da década de 1980, foram alteradas com a introdução de mecanismos de mercado no setor público, a partir da década de 1990. Assim, “reduziu a capacidade de autonomia dos Estados e Municípios, que aumentaram sua dependência do poder central” (WERLE, 2006, p.27). As reformas atuais

apresentam as características do modelo gerencial, racional, fortalecendo, principalmente, no âmbito federal, as funções de regulação e coordenação do Estado (Ibidem).

Esse novo modelo de Estado tende a mostrar uma sociedade civil harmônica, na qual os interesses e lutas de classe são dissipados, em prol do bem comum. Apresentam os interesses do capital como se fossem os interesses de todos. Desse modo, vemos que as ações do IAS e das Fundações que lhes são parceiras, no município de Cáceres-MT, ao induzirem políticas públicas educacionais, usam o discurso da qualidade amparado nos preceitos de autonomia, avaliação, democracia e participação, para legitimar discursos e práticas de outros setores. Portanto, usa entidades do terceiro setor como escudo para induzir a formulação de agenda política.

A aceitação dessa agenda pelo Poder Público local é inequívoca, o que nos faz retomar aquilo que Barroso (2003) analisou como tendência nas políticas educacionais: *contaminação*, que significa tomar de empréstimo modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos para legitimar propostas de mudanças, geralmente distintas do contexto social, histórico, econômico e político local, e o efeito de *hibridismo*, que indica a sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição de ação políticas.

Para finalizar, retomo as afirmações de Barroso (2004), que podem ser extensivas ao Brasil e ao caso em estudo, acerca da autonomia:

se adotarmos uma perspectiva “mais cínica” sobre a natureza e função desta “ficção”[a autonomia] no contexto da estratégia política, podemos dizer [...] que a autonomia das escolas, não se limitou a ser uma ficção, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, mais para “legitimar” os objetivos de controle por parte do governo e da sua administração do que para “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão (BARROSO, 2004, p.50)

Constata-se com este breve estudo que a autonomia expressa no programa do IAS implementado na rede de escolas municipais, assemelha-se a uma “mistificação”, dado os imperativos, metas e estratégias de gestão para o Município e para a escola, constantes no Instrumento de parceria e no programa “Escola Campeã”: grande parte do

tempo de professores e gestores educacionais são gastos em preenchimento de formulários, além de o currículo, as aulas, as avaliações, já estarem previamente definidos.

Notas

¹ http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/inst_hist.asp. acesso em 16/10/2007.

² O detalhamento da função de cada parceiro será tratada em texto final da pesquisa.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro, IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs.). O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. Educação em Revista, Belo Horizonte, v.39, p.19-28, 2004.

_____. Autonomia das Escolas: uma ficção necessária. Revista Portuguesa de Educação, Universidade do Minho, Braga, Portugal, v.17, n.002, p.49-83, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. 7ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GIDDENS, Anthony. A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

KUGELMAS, Eduardo, SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização. Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo, Tempo Social: USP, 2000.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação, IN: FRIGOTTO, Gaudêncio, GENTILI, Pablo (Orgs.). A Cidadania Negada. Políticas de Exclusão na educação e no trabalho. 3 ed. São Paulo: Cortez, CLACSO, 2002.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTÃO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Dalila A. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto Latino-americano. Educação e Sociedade, v.28, n.99, Campinas, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. Belo Horizonte: FEUSP, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, nº 45, p.49-95, 1998.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs.). Público e privado na educação. Novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. Terceiro Setor. Regime Jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006

SOUZA, Sandra Zákia Lian de & OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Educ. Soc., Campinas, vol.24, n.84, p.873-895, set. 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. São Paulo: Lua Nova, N° 52, 2001.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Unijuí, 2006.