

# IMPLICAÇÕES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO RS

**Maria Elizabete Londero Mousquer**

Profª Drª do Departamento de Administração Escolar - CE/UFSM

**Lidiane Ruviano**

Acadêmica do curso de Matemática CCNE/ UFSM

Resumo: Este artigo resulta de pesquisa, realizada durante o ano de 2010, que busca compreender como as parcerias público-privadas, enquanto políticas de governo no RS, interferem no campo educacional e quais as implicações disso para a gestão democrática da educação. Utilizou-se a pesquisa documental e pesquisa com o cotidiano de três escolas participantes do programa Consultoria para Educação de Qualidade - SESI. Pode-se evidenciar que o programa desenvolvido nas escolas investigadas retira da instituição o poder de decisão sobre sua realidade e insere mecanismos de gestão empresarial na gestão da escola pública, o que dificulta o desenvolvimento de práticas democráticas.

Palavras – chave: gestão democrática; políticas de governo; parcerias público-privada

## CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Este trabalho tem como enfoque as normativas instituídas pelo Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria Estadual de Educação, e os seus reflexos na gestão da escola básica, em especial as parcerias público-privadas firmadas por este órgão na educação. Esse percurso investigativo objetiva compreender as mudanças na configuração da gestão da educação na rede estadual do Rio Grande do Sul, visando desconstruir e reconstruir os conceitos e práticas relacionadas à gestão da educação, a fim de desobstruir os canais que colocam em risco as possibilidades de democratização no campo da educação pública, bem como as possibilidades de ação local com vistas à construção da cidadania cosmopolita.

Para dar conta da complexidade dos processos que envolvem a Democracia e a Educação, este estudo pressupõe o entrelaçamento de dois eixos temáticos entendidos como fundamentais para a sustentação desses processos: o local e a gestão democrática.

O primeiro eixo está assentado na ideia de que a valorização do local viabiliza ensejar condições para abrir possibilidades de ação. Valorizar o local não significa fechar-se ao global, mas sim dialogar com ele, sem que nessa relação haja a descaracterização de um ou de outro. O segundo eixo, gestão democrática, envolve desde a formulação de políticas e planos institucionais para os sistemas educacionais, contemplando a avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão até a administração de recursos financeiros, materiais e tecnológicos. E em função de seu caráter político e cultural, de sua aproximação ao conceito de *governabilidade*<sup>1</sup> (SANDER, 2005) e da totalidade de relações que ocorrem no interior das instituições em geral, a gestão, em particular a gestão democrática do ensino, sofre interferências dos mais

<sup>1</sup> Para Benno Sander, o conceito de governabilidade é definido “em termos de capacidade de mediação dos centros de poder com a sociedade civil e as instituições que modelam a vida moderna” (2005, p. 128).

diferentes setores em função dos interesses que a atual sociedade prioriza, o que acaba, muitas vezes, por desvirtuar o seu significado.

Ao tomar a gestão democrática como fenômeno investigativo, novos elementos são trazidos para a grelha de análise, pois o tema é colocado sob diferentes olhares. Esta multiplicidade de olhares passa a ser um dos desafios para reexaminar as posições analíticas que se apresentam, constituindo-se em indispensável e significativo subsídio para a ressignificação de conceitos, em matéria de contribuir cada vez mais para o desenvolvimento de objetivos emancipatórios.

Nesta investigação, utilizou-se a pesquisa documental, de modo a coletar e analisar os documentos que relatam as propostas de mudanças na gestão da educação da rede estadual de ensino, em especial no que se refere à parceria estabelecida com o Serviço Social da Indústria (SESI) do RS através do programa Consultoria para uma Educação de Qualidade, buscando obter os subsídios necessários para estabelecer a interlocução entre os dados obtidos e a realidade concreta. Com vistas a investigar os desdobramentos das propostas de mudanças no âmbito escolar, procedeu-se a pesquisa com o cotidiano de duas escolas participantes do programa em parceria como SESI-RS, entendendo-a como uma possibilidade de compreensão dos fatos em sua esfera total, inserido na sua rotina diária, e considerando o cotidiano como ponto de partida para compreender a contemporaneidade.

Neste artigo, discute-se, inicialmente, as bases teóricas em que se assentam as iniciativas do governo do RS (gestão 2007-2010) propostas de a gestão do ensino público estadual, para então analisar as implicações da inserção da parceria público-privada desenvolvida na gestão de escolas estaduais a partir do programa Consultoria para uma educação de qualidade – SESI/RS.

## **1. Os fundamentos da inserção de parcerias público-privadas na educação pública estadual do RS**

As políticas sociais, entre elas as educacionais, historicamente tiveram origem na relação entre o Estado e a sociedade civil. Atualmente, novo ingrediente passou a fazer parte dessa relação, tendo em vista as mudanças por que passou a sociedade capitalista a partir da globalização da economia, fazendo com que a autonomia do estado-nação na definição de suas políticas seja reduzida em função dos interesses que se materializam através dos organismos internacionais a serviço do sistema capitalista. Conforme aponta Ball (2004, p. 1108), “não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional.”

A educação passou a ter um papel-chave para o mundo do trabalho, através da formação de profissionais para atender as atuais demandas produtivas. Frente à necessidade de aumentar a qualidade da oferta educacional e ao mesmo tempo não comprometer a redução de gastos do Estado, a fim de não interferir nos lucros do mercado interno, uma das normativas que se instituíram no campo educacional, a partir das diversas conferências internacionais para a educação,

foi a necessidade de reforma na gestão da educação. Conforme sintetiza Casassus a respeito das decisões da IV reunião do PROMEDLAC<sup>2</sup>,

[...] as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. É por isso que afirmamos a necessidade de empreender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda os desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política... para fazer face a estas exigências é necessário suscitar uma profunda transformação da *gestão tradicional* (apud CASASSUS, 2001, p. 11) [grifo nosso]

Na análise de Castro (2008), esta reunião evidenciou que o campo da gestão da educação, assim como vinha acontecendo nos demais serviços públicos, necessitava mudar seu estilo burocrático de administração que já não dava conta de responder ao desafio da expansão da oferta educacional e à garantia de sua qualidade frente às novas necessidades econômicas e sociais. A alternativa era adotar estratégias de aumento da eficácia e eficiência dos sistemas educativos e ao mesmo tempo aperfeiçoar o uso dos recursos disponíveis. Estas novas estratégias, de acordo com Castro (2008), compreenderiam a “participação dos agentes educativos (que deveriam assumir a responsabilidade pelos resultados), [...] o desenvolvimento de responsabilidade e criatividade dos docentes” (p. 394) e a descentralização “como estratégia capaz de possibilitar o desenvolvimento dos atores educacionais na consecução dos objetivos educacionais” (p. 394)

No estado do Rio Grande do Sul esta normativa para a educação passou a se instituir, no governo Yeda Crusius (gestão 2007-2010/PSDB), a partir da própria orientação do partido do governo (Partido da Social Democracia Brasileira), que adota como corrente teórica a Terceira Via, e como contrapartida ao empréstimo do Banco Mundial<sup>3</sup>.

A terceira via, segundo Giddens (2001), visa superar a visão da direita de que o Estado é o problema, assim como a visão da esquerda, de que o Estado é a resposta, apostando em uma nova relação com a sociedade. No entanto, a nova relação Estado-Sociedade entendida como democrática, para a terceira via, constitui-se em uma estratégia de repasse das funções sociais do Estado, uma alternativa à privatização dos serviços sociais proposta pelo neoliberalismo clássico. Ao invés da privatização dos serviços públicos, considerados não exclusivos do Estado, como educação, saúde, assistência social, a terceira via investe na publicização destes serviços através das parcerias com a sociedade civil (empresas, ONGs, associações) formando o chamado público não-estatal ou terceiro setor, cabendo ao Estado não mais o papel de principal

2 Promedlac é a sigla que indica as Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, que convocadas pela Unesco para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (CASASSUS, 2001).

3 Em 1º de setembro de 2008, o governo gaúcho firmou um empréstimo de US\$ 1,1 bilhão do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, mais conhecido como Banco Mundial). O BM atua como um dos organismos de disseminação dos princípios da Gestão Gerencial, estabelecendo como contrapartida aos seus empréstimos a adoção de práticas de modernização do setor público do Estado (gestão baseada em resultados). No caso do RS, além de uma gestão baseada em resultados, o BM estabeleceu como contrapartida a sustentabilidade fiscal, a partir do ajuste fiscal e diminuição dos gastos e a reforma da seguridade e previdência social (CONTRATO DE EMPRÉSTIMO, 2008).

provedor de políticas sociais, como era no Keynesianismo, tornando-se o regulador e avaliador das políticas desenvolvidas (PERONI, 2006).

A partir da compreensão das bases teóricas que estão por detrás das políticas do governo Yeda Crusius, podemos compreender a natureza dos projetos e ações do governo no campo da educação. A orientação do Banco Mundial para os governos se dá no sentido de adequar a atuação do Estado às atuais necessidades do capitalismo mundial, de forma a garantir que o mercado não seja prejudicado. A terceira via, corrente teórica que congrega as mesmas aspirações, tem como projeto a redução do papel do estado na manutenção dos serviços sociais, passando estes para a sociedade civil, através do terceiro setor, deixando ao estado a tarefa de regular estes serviços.

A parceria público-privado, como o caso da parceria da Secretaria Estadual de Educação com o Serviço Social da Indústria do RS, constitui-se como estratégia para diminuição dos gastos sociais do Estado através da otimização dos serviços públicos tendo como parâmetro a gestão dos serviços privados. Como aponta Silva (2001), a introdução das dinâmicas empresariais na educação provocam

Mais do que mudanças substanciais nas dimensões operacionais ou de financiamento, as dinâmicas empresariais operam principalmente em relação aos conteúdos culturais e políticos que circulam no cotidiano da escola por intermédio das ações e discursos da empresa que veiculam representações, gestos, maneiras, imagens, condutas e comportamentos específicos (SILVA, 2001, p. 264).

Veremos a seguir, como as parcerias público-privadas, enquanto políticas de governo interferem no campo educacional e quais as implicações disso para a gestão democrática da educação.

## **2. As implicações da Consultoria para um Educação de Qualidade – SESI/RS para a Gestão Democrática do ensino público estadual no RS**

A inclusão no Programa SESI deu-se a partir do convite às escolas pela 8ª Coordenadoria de Educação, e foram levados em conta os baixos índices de qualidade (SAERS e IDEB) e altos índices de reprovação presentes na comunidade escolar. A partir destes dados, buscou-se recolher informações, analisar e formular juízo sobre o encaminhamento dado pelos órgãos normativos do Estado do Rio Grande do Sul sobre as políticas de gestão das escolas públicas, em especial o Programa Consultoria para Educação de Qualidade - SESI. Objetivou-se analisar o papel da mídia na construção das políticas educacionais no Estado do Rio Grande do Sul e analisar a forma como as comunidades escolares têm vindo a interpretar e a implementar as normativas oficiais referentes às políticas de gestão do ensino.

Uma das escolas está situada na zona urbana de Santa Maria. Funciona nos turnos diurno e noturno, sendo que no período da manhã funciona os Anos Finais e a tarde os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. No turno noturno é desenvolvida a Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tem aproximadamente 320 alunos. A Escola apresenta baixíssimo índice de evasão no ensino fundamental, justificado pelo fato de que a maioria

dos alunos recebe auxílio financeiro através do Programa Federal Bolsa Família que exige uma frequência mínima cumprida pelos alunos. Já na modalidade EJA o índice de evasão é elevado.

A referida Escola participou de algumas das reuniões preparatórias organizadas pela Secretaria da Educação do Estado do RS e SESI para a implantação do Programa. O maior entrave foi decorrente da eleição de diretores que mudou a direção da escola, alterando significativamente o ambiente escolar. Existe uma tradição nas escolas de estar em permanente recomeço de atividades a cada nova eleição, troca de governo e início de ano letivo. Teoricamente o tratamento dado à educação/ensino é de processo sendo que na realidade as instituições se adequam a cada mudança de ordem político-partidária e processos eletivos, não respeitando o trabalho de continuidade proposto pelas escolas.

Outra questão que altera significativamente o desenvolvimento das atividades propostas por umas das instituições educacionais é o fato de a mesma atender uma comunidade flutuante, resultante da formação de novos aglomerados formados por assentamento de sem teto. Esse processo migratório de uma região da cidade para outra, provoca permanente alteração na rotina da escola e, conseqüentemente, na matrícula inicial e final. Há casos de alunos que em um mesmo ano letivo abandonam mais de uma vez a escola, ocasionado por instabilidade econômica e familiar, mudanças de emprego, dentre outras causas e, desta forma, acabam por retornar à escola de origem.

Este processo volátil interferiu de forma significativa no desenvolvimento do Programa, considerando que o mesmo está voltado para a aplicação de técnicas motivacionais de aprendizagem. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a escola assumiu o Programa com vistas a buscar auxílio com o intuito de melhoria educacional, ao mesmo tempo a Escola acabou recaindo no desânimo frente às inovações que se colocam. Estes entraves impediram diretamente o desenvolvimento do trabalho além de que o referido Programa é de curto prazo, característica marcante das políticas assistencialistas.

O maior agravante é que a escola e também a comunidade escolar, absorvidas em atividades que envolvem novas estratégias de modernização e democratização, acabam por não perceber a verdadeira intencionalidade dessas políticas, assimilando passivamente a concretização dessas intenções. (MOUSQUER, 2003, p. 191)

Cabe ressaltar que essa instituição não se valeu apenas desse projeto, mas sim de todo e qualquer aparato que pudesse contribuir nessa nova fase de reestruturação de um colégio que deveria se readequar ao molde da nova sociedade que se inseria em seu âmbito escolar, concordando com seu PPP (Plano Político e Pedagógico) que é fundamentado pelo referencial “construído coletivamente, que evidencia a elaboração de conceitos onde o conhecimento é analisado, reelaborado e construído num processo que tem profunda relação com os princípios da pesquisa do cotidiano escolar”. (PPP, 2007)

A escola conseguiu abranger grande parte de seus objetivos contando com a colaboração da comunidade cita a diretora, e com a contribuição sim do Projeto SESI, mas não totalmente,

pois as subjetividades locais precisavam ser consideradas e tratadas como singular por parte da direção e coordenação. A diretora esclarece

A escola não é uma empresa, uma empresa não se importa com os problemas que o aluno tem em casa, ela não vai lá na casa do aluno para ver se ele tem o que comer, se ele tem o que vestir. A escola tem que compreender que alguns alunos só fazem a refeição do dia na escola. (Diretora A).

Embora o Programa seja considerado válido, as necessidades locais são maiores e mais abrangentes, de modo que não podem ser resumidas a metas. A escola precisa participar no desenvolvimento da gestão democrática de forma a alcançar resultados qualitativos conforme demanda da comunidade.

Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação. (MORAES, 2004, p.228)

A Escola (2) particular de Ensino Fundamental caracterizada por uma população de baixo poder aquisitivo sendo a grande maioria composta por trabalhadores informais, assalariados e desempregados. Oferecem educação a crianças e jovens, preferencialmente necessitados. Atualmente, atende gratuitamente cerca de 900 estudantes da Educação Infantil à 8ª série e possui aproximadamente 350 projetos desenvolvidos no Centro Social.

Em relação ao Programa, fica extremamente complexo fazer uma afirmação de que esse recurso foi satisfatório ou não já que de fato, não se pode analisá-lo ao longo prazo. Portanto, observamos que a escola (1) iniciou sua participação no Programa, mas descontinuou-o por não achar relevante e aplicável a sua realidade. No caso da escola (2) não foi possível realizar a pesquisa nem coletar dados, ver materiais utilizados nesse projeto devido a mudança de gestão da escola, pois a simples troca interna possibilitou a perda desse material ou o arquivamento indevido de forma que os resultados não foram encontrados, mostrando que as escolas não conservam os dados, impossibilitando sua pesquisa futura.

A deficiência de interação entre o SESI, as escolas e a 8ª CRE ficou evidente no levantamento de dados a respeito do Programa. Fato este que foi causador da inexistência de retenção de material já que não havia continuidade e nenhuma das entidades envolvidas preocupou-se com a conservação de dados. Ocorreu que cada instituição trabalhava do seu modo, buscando seus objetivos, sem uma interligação visível das entidades que fosse capaz de reforçar o programa e dar sua continuidade.

As escolas acabaram simplesmente participando apenas no ano de 2008 do Programa e no ano seguinte descontinuando as ações implantadas. Diferentemente de uma empresa, que tem como objetivo principal lucros financeiros, a escola não pode desconsiderar problemas sociais pertinentes ao cotidiano e contexto escolar, priorizando apenas indicadores de qualidade

que desconsideram o conhecimento local e se detêm em analisar números e resultados simplificados como aprovação ou reprovação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de possibilidades de gestão da educação que sejam realmente significativas para a cidadania e efetivas para as instituições de ensino constitui, hoje, o grande desafio para os educadores. A valorização do local como possibilidade de gestão, embora sugerindo a necessidade de diálogo entre diferentes formas de conhecimento, somada a outras propostas comprometidas com a democracia, torna-se um instrumento, de emancipação social.

A descontinuidade no trabalho realizado pelo governo se reflete no sistema de ensino. Implantasse um programa e logo ele é esquecido ou substituído. Na realidade educacional gaúcha, percebe-se que as questões referentes à educação, que são do interesse da comunidade escolar, estão sendo decididas em âmbito superior, dando prioridade às regras de mercado, caminhando em direção oposta à democracia constituída.

## REFERÊNCIAS

- BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.
- CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no contexto da Globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n.114, p. 7-28, nov. 2001.
- CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão educacional na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 24, nº 03, p. 389-406, set./dez. 2008.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Educação para nova Indústria: Uma Ação para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil**/Confederação Nacional da Indústria, Serviço Social da indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem. Brasília: CNI, 2007.
- CONTRATO DE EMPRÉSTIMO. **Empréstimo de Sustentabilidade do Rio Grande do Sul para a Política de Desenvolvimento do crescimento** – entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o Estado do Rio Grande do Sul.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- MORAES, S. C. (2004). **É possível a construção de políticas públicas emancipatórias em educação?** Revista Portuguesa de Educação, 17, 225-246.
- MOUSQUER, M. E. L. **Paradoxos da Democracia**: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público. UFRGS, 246f. Tese de Doutorado em Educação. (Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre, 2003.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V; BAZZO, V. L; PEGORARO, L. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

P.P.P.- **Projeto Político Pedagógico**. Escola Estadual de Ensino Fundamental Professora Celina de Moraes. 2007.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

SILVA, M. V. **Empresa e Escola**: do discurso da sedução a uma relação complexa. 2001, 355f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.