

As parcerias público-privadas na educação

Cerceando autonomia e gestão democrática

ALEXANDRE JOSÉ ROSSI*
JULIANA LUMERTZ**
DANIELA DE OLIVEIRA PIRES***

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar as implicações da parceria público-privada para a gestão democrática da escola pública, a partir da metodologia de análise documental. Para auxiliar na análise, estudamos o modelo de parceria proposto pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) junto às secretarias estaduais e municipais de educação do Rio Grande do Sul. Demonstramos que a parceria firmada entre o IAS e as Secretarias de Educação Públicas reduz a autonomia e interfere no processo de consolidação de gestão democrática da escola.

Palavras-chave: Educação. Parceria Público-privada. Gestão Democrática.

Public-Private Partnerships in Education

Curtailing autonomy and democratic management

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the implications of the public-private partnership for the democratic management of public schools, based on the methodology of documentary analysis. To assist in the analysis, we studied the partnership model proposed by the Ayrton Senna Institute (IAS) with the state and mu-

* Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação atuando no Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE). Porto Alegre, RS- Brasil. *E-mail:* <ajrossi.rossi@gmail.com>.

** Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Trabalha como coordenadora pedagógica na rede municipal de ensino de Cachoeirinha. Possui experiência como docente na educação básica e formação de professores. Cachoeirinha, RS- Brasil. *E-mail:* <juliana.lumertz@gmail.com>.

*** Doutora e Mestre em Educação Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora e docente na graduação e no programa de pós-graduação lato sensu em Direito da Faculdade do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Coordenadora do Grupo de Pesquisa: A História do direito social à educação e a política educacional no Brasil. Porto Alegre, RS- Brasil. *E-mail:* <danielaopires77@gmail.com>.

municipal secretariats of education in Rio Grande do Sul. We demonstrated that the partnership signed between the IAS and the Public Education Secretariats reduces autonomy and interferes in the process of consolidating the democratic management of schools.

Keywords: Education. Public-private partnership. Democratic management.

Las alianzas público-privadas en la educación:

Restringiendo la autonomía y la gestión democrática

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones de las alianzas público-privadas en la gestión democrática de la escuela pública, a partir de la metodología de análisis documental. Para ayudar en el análisis, estudiamos el modelo de alianza propuesto por el Instituto Ayrton Senna (IAS) en las secretarías de educación del estado y los municipios de Rio Grande do Sul. Demostramos que la alianza firmada entre el IAS y las Secretarías de Educación Públicas reduce la autonomía e interfiere en el proceso de consolidación de la administración democrática de la escuela.

Palabras clave: Educación. Alianza público-privada. Gestión democrática.

Les partenariats public-privé dans l'éducation

Réduction de l'autonomie et gestion démocratique

RÉSUMÉ: Cet article a pour but d'analyser les conséquences du partenariat public-privé sur la gestion démocratique de l'école publique, en se basant sur la méthodologie de l'analyse documentaire. Comme aide à l'analyse, nous avons étudié le modèle de partenariat proposé par l'Institut Ayrton Senna (IAS) en association avec les Secrétariats d'éducation municipaux mais aussi d'état du Rio Grande do Sul. Nous avons montré que le partenariat conclu entre l'IAS et les Secrétariats publique à l'Éducation réduit l'autonomie et interfère dans le processus de consolidation de la gestion démocratique de l'école.'

Mots-clés: Éducation. Partenariat public-privé. Gestion démocratique.

Introdução

Neste artigo, analisamos as implicações da relação público-privada para a gestão democrática da escola pública e suas consequências para a democratização da educação, a partir do estudo da parceria firmada entre o Instituto Ayrton Senna e os municípios brasileiros. A premissa que orienta essa reflexão é a de que a configuração das parcerias público-privadas serve aos interesses dos setores privados, os quais atuam regulamentando o espaço público e primando pelos seus interesses. Tais setores estimulam a ‘privatização’ do ensino público – ora vendendo serviços e tecnologias educacionais às redes públicas de ensino, ora orientando o conteúdo da proposta das políticas educacionais – e promovem ações e posicionamentos que não correspondem ao princípio constitucional da gestão democrática, que, *a priori*, deveria orientar a escola pública.

A gestão educacional foi permeada e influenciada por diferentes enfoques e teorias ao longo das últimas décadas. No Brasil, historicamente, por modelos de gestão baseados no autoritarismo, patrimonialismo e no clientelismo.¹ A gestão democrática da escola e da educação surgiu em oposição a esses modelos e por meio da luta dos profissionais da educação, precisamente no período em que o País passava pela redemocratização e pela abertura política. No processo de redemocratização, na década de 1980, a pauta de reivindicação girava em torno de uma educação pública de qualidade para todos, com garantia de acesso e universalização do ensino; autonomia financeira, pedagógica e administrativa; participação da comunidade escolar por meio do Conselho Escolar e eleição direta para diretores.

Durante a década de 1990, o Brasil passa por reforma e uma onda de privatizações que almejavam tornar o Estado mais eficiente. A nova gestão pública acabou por influenciar a gestão escolar, principalmente com as parcerias público-privadas na educação, as quais, por meio do “público não estatal” e do “quase-mercado”, introduzem mecanismos da iniciativa privada no interior da escola pública. A metodologia utilizada para o desenvolvimento desse estudo parte da análise bibliográfica, especialmente legislativa, com destaque para a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Também serão analisados os programas do Instituto Ayrton Senna, notadamente o chamado *Gestão Nota 10*.

Este artigo está estruturado em três sessões, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, será apresentado o contexto dos anos 1980, caracterizado pelo processo de redemocratização e de lutas pelo reconhecimento do direito à educação enquanto prerrogativa estatal e pelo fortalecimento da gestão democrática da escola. Na segunda sessão, será analisado o processo que se inicia nos anos 1990 e que perdura até os dois atuais, caracterizado pela proliferação das parcerias público-privadas na consecução do direito à educação, com o predomínio da lógica privatista, tanto nos sistemas

de ensino como no “chão da escola”. Por fim, na última sessão, demonstraremos as consequências do processo de privatização da escola pública para a gestão democrática.

Gestão democrática da educação e da escola

A década de 1980 foi um período de grandes mudanças para o Brasil. Depois de 21 anos de Ditadura Civil-Militar (1964-1985), a sociedade brasileira clamava por um novo regime político, por meio das Diretas Já, que restabelecesse a democracia e as garantias fundamentais. Diversos movimentos sociais, sindicatos e associações surgiram nessa época, fazendo oposição ao Estado centralizador do período militar, defendendo a descentralização político-administrativa e a autonomia na gestão de unidades prestadoras de serviços diretos, a fim de democratizar o Estado.

Esses movimentos organizados promoveram debates e encontros com o objetivo de discutir a questão política do Brasil na época, produzindo documentos que em certa medida expressavam essa correlação de forças. Destacam-se as discussões ocorridas durante a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, onde foram debatidas propostas a serem incorporadas à Constituição Nacional. O documento resultante foi a “Carta de Goiânia”, que previa mecanismos de democratização da gestão da educação e entendia a educação como direito de todos, sendo gratuita e laica nos estabelecimentos públicos. Outras definições desse documento foram o ensino fundamental obrigatório, com duração de oito anos; a garantia do Estado à sociedade civil de que o controle e a execução da política educacional seriam feitos por colegiados constituídos democraticamente; e a existência de mecanismos efetivos de controle e participação social assegurados pelo Estado.

Outro movimento importante foi o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (mais tarde passou a chamar-se de Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública [FNDEP]),² que atuou na Constituinte e na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Seu lançamento ocorreu por meio da “Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita”, da qual resultou o “Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita”. O Fórum surgiu como um espaço para debater a construção de um projeto para toda a educação, não somente para a escola, lutando pela redemocratização da educação e objetivando a elaboração de uma Carta Magna para o País. A educação pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado e da família foi conquistada no Brasil com a Constituição Federal de 1988. A garantia desses direitos resultou da luta dos profissionais da educação, que reivindicavam uma escola mais democrática, pautada na gestão e na universalização do acesso, focando na formação do cidadão.

A consolidação de direitos, como o ensino fundamental obrigatório e gratuito, ofertado inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria, e entendido como direito

público subjetivo (BRASIL, 1988, art. 208),³ foi uma conquista importante para que se buscasse uma educação de maior qualidade. Outra reivindicação dos profissionais da educação foi atendida: o princípio da gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, art. 206, § VI), que aparece pela primeira vez em forma de lei na Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, é incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, art. 2º, § VIII). A gestão democrática era uma das bandeiras dos movimentos sociais que compunham a Constituinte, em especial dos que faziam parte do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A proposta do Fórum girava em torno da gestão democrática do ensino com a participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade. Entretanto, um grupo suprapartidário autodenominado “Centrão” apresentou um projeto mais conservador:

A emenda do Centrão conseguiu livrar as escolas privadas de ter que se submeter a alguns avanços reclamados pelas entidades de educação, tais como planos de carreira e piso salarial para o magistério e a própria gestão democrática. O Centrão minimizou o princípio de gestão democrática reconhecendo-o apenas para o ensino público e substituindo-a pela expressão “função participativa dos mestres, pais e comunidade” (TAVARES 1990 *apud* MENDONÇA, 2000, p. 104).

Mesmo com a retirada da expressão “gestão democrática do ensino”, esse conceito foi incorporado ao texto final aprovado, embora tenha restringido seu campo de atuação ao ensino público. A luta pela gestão democrática no Brasil, portanto, surge dentro do contexto de redemocratização, quando a sociedade civil reivindicava mais participação nos processos decisórios:

[...] esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, como o consequente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios (MENDONÇA, 2000, p. 92).

A gestão democrática veio para contrapor-se ao enfoque tecnicista, que influenciou também a administração escolar, tendo como base as teorias administrativas clássicas, destacando-se a administração científica (Taylor) e a gerencial (Fayol).

A eficiência e o resultado eram os principais elementos na educação até então, e, no que se refere à gestão, o processo de participação dos diferentes segmentos que compõem a escola era desconsiderado. Para que isso fosse contornado, ocorreram reivindicações pela criação dos conselhos escolares, pela eleição de diretores e por autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas (pilares que embasam a gestão democrática).

[...] durante a década de 1980, as propostas de alterações na gestão da escola pública apoiavam-se na defesa, principalmente, da implantação de uma administração

coletiva da escola, da eleição dos dirigentes escolares, da participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos das unidades escolares, da constituição de instâncias coletivas de trabalho docente e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público (ADRIÃO, 2006, p. 57).

Para que isso ocorresse, buscou-se instalar mecanismos de gestão que fossem baseados na organização democrática e que alcançassem os diferentes setores da comunidade escolar. Entre esses instrumentos estavam o Conselho Escolar, a eleição para diretores, a construção coletiva do projeto político-pedagógico e o fortalecimento da autonomia escolar.

A consolidação desses mecanismos, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não é uma realidade, devido, em parte, às correlações das forças sociais do período, principalmente a partir da propagação das políticas neoliberais. Também é preciso destacar a disseminação, na década de 1990, dos ideários da Terceira Via, modelo que insere a educação no campo das atividades não exclusivas do Estado, propondo a sua transferência para o setor público não estatal⁴, por meio das parcerias público-privadas, ocasionando um distanciamento do ideário democrático, conforme veremos a seguir.

A PPP entre o Instituto Ayrton Senna e os estados: estímulo à privatização

As tensões geradas pela relação entre o público e o privado na educação brasileira fizeram parte do debate educacional ao longo da trajetória histórica da política brasileira. Para entender melhor essa questão, fizemos um recorte histórico que abrange desde a década de 1990 – quando o Estado brasileiro é reformado e a administração pública estatal passa por grandes mudanças – até os dias atuais, visando não apenas demonstrar o movimento histórico da relação público-privada, mas também dar ênfase a essa relação na atualidade.

A partir dos anos 1990, as políticas neoliberais⁵ no Brasil redefinem o papel do Estado, inclusive na educação, desenhando uma nova caminhada no embate entre o público e o privado na escola. A reforma pela qual passou o Estado Brasileiro implicou diretamente a mudança do papel estatal, o qual, em certa medida, deixou de ter um caráter provedor, passando a ser um Estado regulador da economia e das políticas sociais.

O novo modelo de administração pública apresentado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (Pdrea) buscava implementar um padrão de gestão gerencial. No novo modelo proposto, as empresas estatais deviam ser privatizadas e o Estado não necessitava mais produzir bens para o mercado.

Quanto à eficiência das organizações públicas, a proposta é mudar o modelo de gestão aparentemente burocrático e patrimonialista, para um modelo de gestão gerencial.

Nesse modelo, o cidadão não é mais visto como um sujeito de direito, mas sim como um cliente que consome serviços públicos. A lógica da gestão é agora a lógica do mercado. “O Estado passa a ser um grande supermercado, dividido em seções, onde o ‘cliente’ vai em busca das suas necessidades, supridas por programas de governo pontuais” (ROSSI, 2010, p. 53).

Nesse contexto, a educação passa a ser entendida como um serviço não exclusivo por parte do Estado, e este, por sua vez, atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. O financiamento, geralmente a um custo mais baixo, fica a cargo do Estado, diferentemente da execução dos serviços, que pode ser realizada mediante a constituição do quase-mercado (BRASIL, 1995, p. 66). Vale destacar que o “quase-mercado” é entendido como a inserção da lógica do setor privado no setor público, por meio de perspectivas como o “‘choque de mercado’, ‘qualidade total’, tendo [...] menos burocracia estatal [...] e mais flexibilidade local, realizando um acompanhamento direto dos seus usuários, ou de seus clientes” (LAUGLO, 1997, p.23).

Nesse processo ocorre a proliferação das Organizações Não Governamentais (ONG), das Organizações Sociais (OS) e das parcerias público-privadas (PPP).⁶ Como forma de materializar essa conjuntura (da relação público-privada) focaremos a análise no Instituto Ayrton Senna (IAS), que realiza parcerias com estados e municípios, mediante termo de colaboração, e presta assessoria às secretarias de educação e às escolas.

O Instituto Ayrton Senna é uma Organização Não Governamental sem fins lucrativos, fundada em 1994, definida juridicamente como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos do tipo associativo. Criado pela família do piloto de *Fórmula 1* Ayrton Senna, após sua morte, naquele mesmo ano, a entidade é presidida até os dias atuais por sua irmã, Viviane Senna.

Conforme dados coletados no *site* www.institutoayrtonsenne.org.br, o IAS tem como objetivo

estabelecer parcerias com secretarias estaduais e municipais de ensino para produzir conhecimentos, formar educadores e pilotar soluções educacionais escaláveis que pudessem inspirar práticas e políticas de educação em qualquer região do País. Funcionando como uma espécie de ‘laboratório’ para desenvolvimento e disseminação de inovações educacionais, nossas soluções passaram a beneficiar até 2 milhões de crianças e jovens anualmente, em praticamente todos os estados do Brasil (ATUAÇÃO, 2017).

No início da parceria, eles firmaram convênio com 15 municípios brasileiros. Atualmente, com base nos dados retirados do *site* do instituto, são 660 municípios, em 17 Estados e um total de 1,5 milhão de alunos atendidos. O Programa *Gestão Nota 10*, especificamente, está presente em 546 municípios e 3.069 escolas, atingindo até 1 milhão de estudantes.⁷

O IAS trabalha, essencialmente, com indicadores e metas gerenciais e com a capacitação dos profissionais em serviço. Para que o analfabetismo, a distorção idade-série, a reprovação, a repetência e o abandono fossem superados, o Instituto sugeria investir no fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, tanto nas unidades escolares como nas secretarias de educação. A organização declara que sua posição frente à promoção dos direitos sociais e ao Estado é a da subsidiariedade; mas a realidade mostra-se diferente disso, pois, como demonstra a parceria analisada neste artigo, o IAS assume uma posição de destaque na condução da educação pública, influenciando, inclusive, a própria legislação educacional.

Entendemos que não se pode buscar resolver os problemas da educação brasileira apenas com a aplicação de uma “tecnologia”, como se a educação fosse uma máquina industrial que apresenta problemas na execução das suas funções e necessita de um técnico para retomar a produção. As “tecnologias educacionais” utilizadas pelo IAS estão presentes em quase todos os estados brasileiros, sem considerar as peculiaridades de cada local ou as particularidades dos alunos.

Nesse sentido, a educação passa a ser vista como a linha de montagem de uma grande empresa, ou seja, precisamos atingir as metas, seja de alfabetização ou de correção de fluxo escolar, sem levar em consideração o processo, apenas o resultado final. O programa voltado para a gestão escolar, o *Gestão Nota 10*, abrange o ensino fundamental e possui uma sistemática de acompanhamento por meio do preenchimento de planilhas para verificação de itens como o perfil do atendimento, da gestão financeira e da turma, além de um relatório de acompanhamento mensal.

A partir deste levantamento, são elaborados relatórios que traduzem os índices da escola, verificando se as metas foram alcançadas ou não. Para auxiliar na gestão educacional, todos os dados são inseridos no Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (Siasi). A análise das informações tem como base as metas do Programa, com o objetivo de “identificar os pontos frágeis que possam comprometer os resultados para então, a partir deles, proceder à elaboração dos planos de intervenção” (SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO GESTÃO NOTA 10, 2006, p. 55). A análise feita mensalmente pelo Programa demonstra o desempenho dos professores, a fim de que possam ser tomadas medidas de apoio. São verificados também os chamados “indicadores de sucesso”: número de dias letivos, número de faltas dos professores e dos alunos, licenças, transferências e movimentações.

Ao final dessa seção, é possível constatar que, no que se refere à política educacional, uma das influências das parcerias público-privadas é a ideia de reformulação do ensino público, com a retórica de modernização do sistema educativo. A ótica do IAS não apenas reforça a percepção de que a educação pública vem passando por uma crise e possui vários problemas de gestão, ensino e aprendizagem; mas também afirma, por

meio de sua atuação, a máxima de que o sistema privado funciona melhor que o sistema público; assim, eles teriam as soluções para os problemas que a escola pública enfrenta.

Dessa forma, a autonomia, uma das principais marcas da gestão democrática, é ressignificada a partir de influências de políticas excludentes, nas quais a autonomia escolar é entendida como a sociedade civil responsabilizando-se pela educação no lugar e na função do Estado.

A privatização da escola pública: implicações para gestão democrática

Nos municípios que firmaram parceria com o Instituto Ayrton Senna, são fornecidos dois manuais à direção de cada escola: um, que discrimina toda a rotina que a escola deve adotar, chamado “Manual de Procedimentos e Rotinas”; e outro, que é mais específico da área de gestão, chamado “Gerenciando a Escola Eficaz - Conceitos e Instrumentos”. Analisaremos o segundo manual, a fim de identificar os elementos de gestão empregados pelo Instituto Ayrton Senna.

“Gerenciando a Escola Eficaz - Conceitos e Instrumentos” é um material desenvolvido pela Fundação Luis Eduardo Magalhães para o programa “Educar para Vencer”, do governo do Estado da Bahia.⁸

Analisando o documento verificamos que a “Escola Eficaz” é a escola “onde os alunos aprendem” (BAHIA, 2000, p. 13). Esse conceito resulta de estudos e pesquisas desenvolvidos em muitos países e que apontam caminhos para a criação de uma Escola Eficaz. Entre as medidas citadas, destaca-se a importância de reconhecer e admitir que a eficácia da escola depende do que ocorre dentro dela, não do que acontece ou deixa de acontecer nas secretarias de educação. O problema e a solução para a aprendizagem dos alunos estão na própria escola (BAHIA, 2000, p. 13).

Segundo essa concepção, o sucesso da educação é algo exclusivo da escola e dos membros que a constituem, ou seja, direção, professores, funcionários e alunos. Trabalhando nesta lógica, a *Escola Eficaz* vai gradativamente retirando do poder público a responsabilidade pela manutenção das escolas públicas, na medida que atribui aos sujeitos que a constituem a responsabilidade pelo sucesso e ou fracasso da educação. Portanto, ela propõe que a escola deve buscar a solução para seus problemas – sejam eles de ordem pedagógica, administrativa e/ou financeira – resolvendo-os em âmbito local, sem interferência do poder público, dentro de uma lógica gerencial e com métodos administrativos, nos moldes das empresas privadas.

A *Escola Eficaz* seria aquela que caminha sozinha para garantir que seus alunos aprendam e para que a própria escola se mantenha, inclusive arrecadando recursos próprios. A Está preocupada com os resultados finais, transformando seus *gestores* em *gerentes* de empresas, preocupados apenas com o produto final.

Quanto à autonomia nos âmbitos financeiro, pedagógico e administrativo, o IAS utiliza-se de discursos presentes há muito tempo na educação, incorporando-os, resignificando-os e dando-lhes outra perspectiva, que não aquela defendida pelas lutas históricas⁹ de democratização da educação pública.

O Instituto enfatiza que uma escola, para ser autônoma, precisa definir seu currículo e calendário, gerir seus próprios recursos, decidir o que é mais importante para cada uma, conforme sua localidade e necessidade. Isto é, no mínimo, contraditório, pois percebemos que todas as escolas integrantes do programa possuíam a mesma forma de trabalho e organização. O IAS aponta, também, que a Secretaria de Educação deve propiciar os insumos mínimos necessários ao funcionamento das escolas. Se antes a escola podia resolver tudo sozinha, agora ela é provida de um órgão fiscalizador, porém com uma margem para que procure em outras instâncias - na iniciativa privada, por exemplo - uma forma de angariar recursos.

O manual apresenta um questionário com cerca de 2.000 diretores de escolas públicas da rede estadual da Bahia, onde são definidos os graus de autonomia: autonomia plena, autonomia parcial e autonomia mínima. Os itens que definem o grau de autonomia de determinada escola variam conforme o seu tamanho, admissão e demissão de professores, filosofia educacional, avaliação, captação e alocação de recursos, entre outros. Na autonomia plena,¹⁰ a escola tem total e exclusivo poder de decidir sobre as suas prioridades e necessidades; já na autonomia parcial, ocorre uma coexistência entre Estado e escola; enquanto na autonomia mínima, há a influência total por parte do Estado.

Conforme Paro (2001, p, 10.), “a questão da autonomia da escola deixou de estar presente apenas na fala dos educadores progressistas para fazer parte também do discurso conservador e privatista da educação”. Esse discurso conservador distancia-se de uma concepção de autonomia no âmbito da gestão democrática, uma vez que, nesta, a comunidade escolar elabora, planeja e executa seus projetos pedagógicos.

Outro fator de destaque na *Escola Eficaz* é a liderança. O manual traça um paralelo entre a gestão empresarial e a gestão escolar, a partir do relato de um empresário. Este utiliza termos comuns ao mercado, como otimização e redução de custos, e expressa que o sucesso da escola pode ser medido através de alunos e alunas que estão se formando, ou seja, que o aluno, ao sair da escola, deveria estar apto a atender as necessidades do mercado. Para isso, as demandas educacionais precisariam estar adaptadas às diferentes regiões e a seus nichos econômicos.

Salientamos que a educação pública não pode ser subserviente ao mercado, pois sua função social vai além de formar o jovem para o mercado de trabalho. Estamos falando de sujeitos históricos, que necessitam vivenciar, dentro da escola pública, a cidadania e a democracia, entrelaçando-se, assim, diferentes práticas pedagógicas e contribuindo para as relações sociais entre eles.

Para a *Escola Eficaz*, o voluntariado é uma necessidade. O trabalho voluntário vem se tornando essencial para complementar os recursos públicos de que as escolas dispõem. Para o IAS, por maiores que sejam os recursos, há sempre tarefas adicionais que precisam ser feitas para que a escola atinja seu objetivo maior: o sucesso do aluno (BAHIA, 2000, p. 248). Neste sentido, o voluntariado é incentivado em diversas esferas escolares, por exemplo, no reforço escolar, na gestão escolar, em atividades extracurriculares como artes e esportes, entre outras. O manual cita ainda o Programa “Amigos da Escola”, de maneira que, mais uma vez, o poder público transfere suas obrigações ao setor voluntariado, precarizando ainda mais os seus serviços e ressignificando a participação cidadã na escola pública.

Por fim, o manual apresenta os elementos da gestão escolar e ensina passo-a-passo como administrar uma escola. Traz um resumo das principais leis educacionais vigentes no país e também uma agenda para o diretor, contendo a rotina a ser desempenhada por ele. Mais uma vez, parece-nos contraditório, pois o que foi verificado é que o material disponibilizado pelo IAS era o mesmo para todos os municípios brasileiros que possuíam parceria com o ele, não importando se a escola é de uma comunidade urbana, rural ou até mesmo de comunidades indígenas.

O último item trata dos recursos financeiros, faz um apanhado das verbas destinadas às escolas, ensina a criar a unidade executora e a administrar recursos públicos, bem como a realizar sua prestação de contas.

Este manual traz propostas de acordo com os pressupostos da *Escola Eficaz*, que tem uma clara concepção de gestão escolar, distanciada da gestão democrática. Ainda que a gestão democrática seja mencionada, ela fica restrita ao papel, não acontecendo na prática. A gestão proposta é aquela centrada nos resultados e na produtividade da escola e dos alunos, e, caso a escola não corresponda aos objetivos, é responsabilizada pelo seu fracasso.

Considerações finais

Ao final desta análise, é imperioso afirmar que o direito à educação enseja a correlata obrigação do Estado em prestá-lo. É, portanto, um dever, implicando a necessária observância dos princípios constitucionais que orientam a atividade estatal, sejam eles expressos, como a legalidade e a impessoalidade, sejam implícitos, como a continuidade dos serviços públicos.

A sociedade civil, ao assumir a responsabilidade pela promoção da educação, como propõe o IAS em seus documentos, acaba por naturalizar a postura do Estado, partindo da premissa de que, com o estabelecimento da relação público-privada, a

sociedade passa a configurar-se como um parceiro do Estado, demonstrando uma postura pseudodemocrática.

O IAS insere mecanismos gerenciais nas secretarias de educação municipais e estaduais e também nas escolas. Tais mecanismos buscam alcançar melhores resultados no desempenho escolar dos alunos, desconsiderando o processo pedagógico. Cabe ao poder público o papel de fiscalizador das secretarias, das escolas e dos próprios educadores, com o intuito de verificar se o que foi estabelecido pela instituição privada está sendo implementado. Observa-se que o poder público continua sendo o executor e financiador da política, mas a direção e controle passam a ser de instituições privadas.

A gestão educacional brasileira, historicamente, foi atravessada pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, o que significa afirmar que a gestão baseada na lógica do mercado na escola não é algo novo. A gestão democrática no País, por outro lado, é uma conquista recente, mas vem sendo interrompida, notadamente quando passa a ser implementada em todas as escolas a concepção da nova gestão pública. Exemplo dessa reversão é o que o IAS vem realizando há mais de 20 anos, introduzindo elementos da lógica de mercado na gestão escolar, com a retórica de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública.

A importância da autonomia está no fundamento da concepção democrático-participativa da gestão escolar. Essa perspectiva entende a autonomia escolar como a possibilidade de que a escola decida seu próprio rumo, juntamente com professores, pais, alunos, funcionários e comunidade em geral, numa corresponsabilidade para o êxito daquela instituição, sem desconsiderar o papel fundamental do poder público. Assim, conforme demonstramos neste artigo, a parceria público-privada interfere na gestão democrática - um processo que tem disputas entre os sujeitos envolvidos, desconsiderando a realidade de cada localidade -, e modifica a ideia de autonomia escolar, ao afastar cada vez mais a noção de corresponsabilidade entre poder público e sociedade civil, atribuindo à escola e seus pares a única responsabilidade pelo sucesso e/ou fracasso.

O que se pode constatar é que o discurso da melhoria da qualidade da educação e da gestão escolar por meio das parcerias público-privadas é parte constitutiva do movimento do real, de correlação de forças sociais, e é por meio dele que o setor privado tenta imprimir a lógica de mercado na gestão escolar pública.

Nós, educadores, precisamos nos manter alertas e resistir à privatização da educação básica e da escola, tendência que faz da esfera pública um *locus* privilegiado de proliferação dos interesses privados. É esse nosso papel enquanto educadores: não deixar que nos tomem o que tanto lutamos para conquistar.

Recebido em 30/09/2017 e aprovado em 05/01/2017

Notas

- 1 Para mais informações ver Lumertz, 2008.
- 2 O Fórum contava inicialmente com 15 entidades: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes); Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Ande); Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Confederação dos Professores do Brasil (CPB); Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FNOE); Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf); União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes); União Nacional dos Estudantes (UNE). Este número foi ampliado no processo de elaboração da nova LDB nacional (GOHN, 1992, p. 79-80).
- 3 Constituição Federal de 1988, art. 208, § 1º. (BRASIL, 1988).
- 4 Abrange as organizações privadas, que têm por objetivo interesses públicos, porém não correspondentes aos do Estado, auxiliando na gestão e no controle das políticas implantadas.
- 5 O neoliberalismo teve suas primeiras ideias difundidas ainda no início do século XX; entretanto, foi apenas ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), período em que o Estado de bem-estar social se consolidava, que o pensamento neoliberal começou a destacar-se. Ainda assim, foi somente na década de 1970, com a crise do modelo de bem-estar social, que prosperou significativamente. Enquanto corrente de pensamento, o Neoliberalismo possui três escolas: a Escola Austríaca, a Escola de Chicago e a Escola da Virgínia ou *Public Choice*; todas essas correntes possuem, em comum, a necessidade de passar para o mercado, com sua lógica de competitividade, as regulações do Estado, sendo que suas decisões devem ser guiadas, visando, de acordo com Reginaldo Moraes, o “sistema de preços do mercado livre; é assim que ajustam a todo o momento seus planos de produção e de consumo” (MORAES, 2001, *apud* PIRES, 2009, p.36-37).
- 6 No ano de 2004, é aprovada a Lei nº 11.079, que autoriza a parceria público-privada no âmbito da administração pública. Em 2014, é aprovado o Marco Regulatório do Terceiro Setor, por meio da Lei nº 13.019/14.
- 7 <http://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/instituto.html#numeros>. Acesso em 17 de setembro de 2017.
- 8 Projeto desenvolvido pela Secretaria da Educação, no âmbito do Programa Educar para Vencer, com apoio técnico e operacional da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Visa a ordenar, estruturar e instrumentalizar escolas públicas estaduais e municipais, bem como capacitar seus dirigentes, para operarem com maior autonomia e eficiência. O Projeto atendeu a 45 municípios em 2000 e a 130 municípios em 2001. A partir de janeiro de 2002, sua área de abrangência foi ampliada, com incorporação de mais 150 municípios, totalizando 280 municípios assistidos (BAHIA, 2000).
- 9 Garantia do direito a educação com oferta do poder pública, educação pública gratuita e de qualidade, ensino democrático e laico, dentre outras.
- 10 Para saber mais sobre os conceitos de autonomia propostos pelo IAS, ver Lumertz, 2008.

Referências

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ATUAÇÃO. Instituto Ayrton Senna. 2017. Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/Atuacao.html>>, acesso em 17 de setembro de 2017.

BAHIA, Secretaria de Estado de Educação. **Gerenciando a Escola Eficaz**: Conceitos e instrumentos de gestão escolar. Salvador – BA: Secretaria de Estado da Educação Global, 2000, v.1.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Ministério da Educação. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Portal do MEC. Brasília, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Igreja Católica/Educação: pressupostos e evolução no Brasil. In: PAIVA, Vanilda (Org.). **Catolicismo educação e ciência**. São Paulo: Loyola, p. 99-110, c1991.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1984.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

LAUGLO, J. (1997) Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, n.100, p.11-36, mar. 1997.

LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação**: Implicações para a Gestão da Escola. 2007. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos Sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001

PIRES, Daniela de Oliveira. **A Configuração Jurídica e Normativa da Relação Público-Privada no Brasil na Promoção do Direito à Educação**. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2009.

ROSSI, Alexandre José. **Avanços e Limites da Política de Combate à Homofobia**: uma análise do processo de implementação das ações para a educação do programa Brasil Sem Homofobia. 2010. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO GESTÃO NOTA 10. **Instituto Ayrton Senna**. 2006.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Gestão democrática do ensino público**: como se traduz esse princípio? 1990. Dissertação (Mestrado) - IESAE/FGV, Rio de Janeiro, 1990.