

**FEDERALISMO
E POLÍTICAS EDUCACIONAIS
NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO
À EDUCAÇÃO NO BRASIL**



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

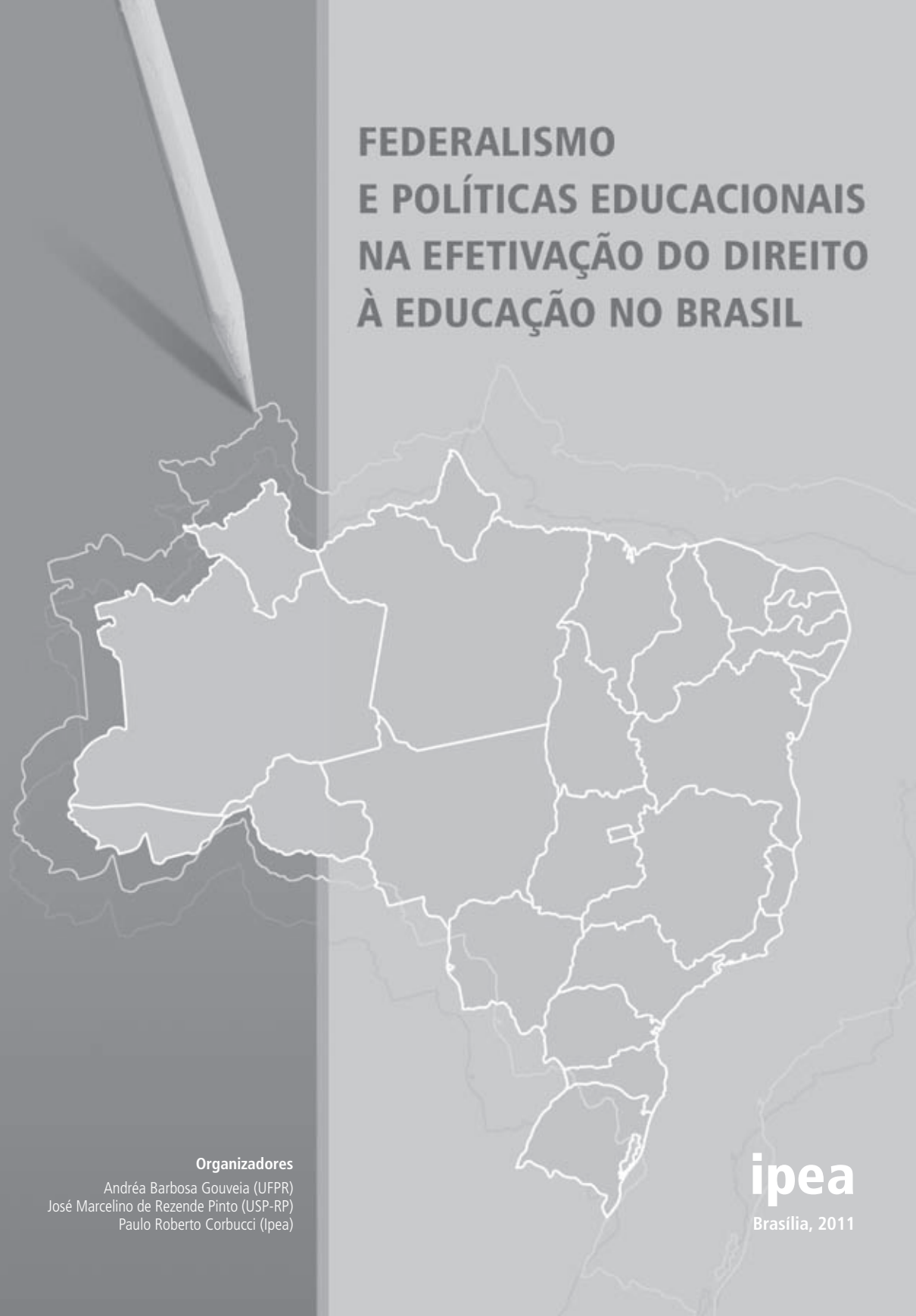
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

A pencil is positioned at the top left, pointing towards a map of Brazil that occupies the lower half of the page. The map is outlined in white and shows the state boundaries. The background is a light gray with a vertical dark gray stripe on the left side.

FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Organizadores

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)
José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP)
Paulo Roberto Corbucci (Ipea)

ipea

Brasília, 2011

Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011. 227 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-091-8

1. Política Educacional. 2. Educação Básica. 3. Financiamento da Educação. 4. Federalismo. 5. Brasil. I. Gouveia, Andréa Barbosa. II. Pinto, José Marcelino Rezende. III. Corbucci, Paulo Roberto. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 379.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO *VERSUS* DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Vera Maria Vidal Peroni*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar as mudanças ocorridas nas relações entre o público e o privado, no atual contexto, de redefinições do papel do Estado, neste período particular do capitalismo, e suas implicações para a democratização da educação. E, ainda, problematizar a concepção de federalismo na situação de atuação do privado mercantil na definição de políticas públicas, nos vários entes federados. Em nível nacional, o destaque é o Movimento Todos pela Educação, mas existem muitas instituições atuando em rede e influenciando as políticas das mais variadas formas, por exemplo, a formação de professores,¹ o material pedagógico, as avaliações, as assessorias etc. Nos limites deste artigo, apresentaremos, em nível estadual, o caso do Rio Grande do Sul, da Agenda 2020, movimento de empresários que elaboram políticas públicas para o poder público executar nos próximos 20 anos. Não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário. Em nível municipal e escolar, demonstraremos o exemplo de parcerias em que o setor privado acaba influenciando a educação pública.

O texto está dividido em três partes. A primeira trata do contexto atual de redefinições no papel do Estado e da proposta de democracia nas teorias neoliberal e da terceira via. Na segunda, são apresentados alguns dados sobre parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor. E na terceira, os desafios da democratização da educação com consequências para o federalismo e o direito à educação.

* Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: veraperoni@yahoo.com.br

1. Ver a pesquisa de Eneida Shiroma, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Evangelista e Shiroma (2007).

2 O CONTEXTO

Na última década, os nossos estudos e pesquisas têm se dedicado a analisar este período particular do capitalismo, que após uma grande fase de expansão, que se iniciou no pós-guerra, vive um período de crise e suas principais estratégias de superação (neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via) redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais, com profundas consequências para a relação público – privado.

Apesar de as principais estratégias de superação da crise serem o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a globalização, principalmente financeira, para fins deste artigo enfocaremos as teorias neoliberais e a terceira via, pois elas têm papel central na redefinição das fronteiras entre o público e o privado, na mudança do papel do Estado para com as políticas públicas e nas consequências para a construção da democracia.

Com base em autores como Mézàros (2002), Antunes (1999) e Harvey (1989, 2005), defendemos a tese de que a crise atual não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital, sendo que as estratégias de superação da crise é que redefinem seu papel, principalmente para com a execução de políticas sociais e, entre elas, a política educacional. As teorias neoliberais e a terceira via têm em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende a privatização e a terceira via, o terceiro setor. Nos dois, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: um repassa para o mercado e a outra, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos (PERONI, 2006).

Outra questão que se difere entre as teorias é a relação com a democracia. Conforme o neoliberalismo, a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal; já para a terceira via, este sistema político deve ser fortalecido, mas entendido como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado e participação como a responsabilização na sua execução. A democracia, neste sentido, é uma abstração, pois ocorre seu esvaziamento como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais (PERONI, 2009b). A seguir, apresentaremos os principais argumentos das teorias sobre a democracia.

Para a teoria neoliberal, o mercado é que deverá superar as falhas do Estado, já que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformá-lo ou diminuir sua atuação para superar sua crise. Assim, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo, a lógica de mercado deve prevalecer. Conforme Moraes:

O funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de funcionamento para outras instituições sociais. Assim a pretensão destes analistas [neoliberais] é descobrir quais as regras constitucionais que, no plano das decisões coletivas (não-mercado), mais se aproximam da perfeição exibida por essa ordem (a do mercado). É o que chamam de economia constitucional, uma nova teoria do contrato social, que proporcione uma reconstrução da ordem social e política (MORAES, 2001, p. 49).

Para a teoria da eleição pública, corrente neoliberal conhecida como *Public Choice*,² o paradigma da ação humana em todas as dimensões passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Neste sentido, a escola prega que todas as relações tenham a relação de troca como modelo (BUCHANAN; MCCORMICK; TOLLISON, 1984).

Todas as correntes da teoria neoliberal criticam a democracia. Para Hayek (1983), há uma tensão entre liberdade individual e democracia. Conforme o autor, a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência desta. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e a tirania das majorias. E adverte que o Estado é influenciado ou vulnerável às influências das massas. E, assim, o cidadão, por meio do voto, pode decidir sobre bens que não são seus, adquirindo, inclusive, forma de distribuição de renda. Para o autor, a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia e deve ser contida, com o esvaziamento das instituições públicas, permeáveis à correlação de forças. Buchanan e os teóricos da *Public Choice* criticam o excesso de regulamentação e de Estado, pois julgam que estas atividades são onerosas para o conjunto da sociedade e diminuem sua produtividade. E defendem que é preciso estabelecer limites constitucionais contra as instituições democráticas vigentes: eliminando o voto, o que é mais difícil, ou restringindo seu impacto por intermédio da privatização e da desregulamentação, provocando o desmantelamento do Estado (PERONI, 2003).

Para Moraes (2001, p. 56), a *Public Choice* “nasce justamente do estudo da diferença entre estes dois universos (mercado e estado) e da tentativa de conduzir um deles ao modo operativo do outro – tornar as decisões ‘não-mercado’, mais próximas das ‘decisões tipo mercado’”.

A terceira via é uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social-democracia: “Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo” (GIDDENS, 2001, p. 80).

2. Seu principal teórico é James Buchanan, é também conhecida como Escola de Virgínia, pois se constituiu no Instituto Politécnico da Universidade de Virgínia na década de 1950.

Giddens foi um dos teóricos que deu suporte intelectual para Tony Blair nestas reformas e apresentou-as com o nome de terceira via. Para o autor,

(...) Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo (GIDDENS, 2001, p. 36).

Os teóricos da terceira via concordam com os neoliberais que a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal, só que a estratégia de sua superação para os neoliberais é a privatização e para a terceira via, o terceiro setor (PERONI, 2006).

O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a terceira via, reformá-lo e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois querem racionalizar recursos e diminuir os gastos estatais com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas, que, como vimos no diagnóstico neoliberal, são permeáveis à correlação de forças. Além disso, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise. Como a terceira via não rompe com este diagnóstico, ela propõe repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado, que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais (PERONI, 2007).

A seguir, apresento um quadro síntese, para visualizar melhor as discussões apresentadas neste item.

QUADRO 1

Neoliberalismo e terceira via – especificidades e similitudes entre as teorias

	Neoliberalismo	Terceira via
Diagnóstico	O Estado provocou a crise	O Estado provocou a crise
Estado	Mínimo	Reforma do Estado Administração gerencial Parcerias
Políticas sociais	Privatização	Parcerias com o terceiro setor
Democracia	Totalitária, culpada pela crise, Estado gastou demais atendendo demanda dos eleitores	Deve ser fortalecida Democratizar a democracia ¹ Participação da sociedade na execução das políticas
Gestão	Gerencial	Gerencial

Elaboração da autora – síntese de estudos sobre o tema.

Nota: ¹ Expressão utilizada por Giddens (2001).

3 O SETOR PRIVADO E A POLÍTICA PÚBLICA

No Rio Grande do Sul, a Agenda 2020, movimento liderado por alguns empresários, iniciado em 2006, elabora uma agenda para o poder público gaúcho executar nos próximos 20 anos.

Na gestão pública, que nos interessa mais de perto, os projetos são: Reforma da Previdência, Estudar a Retirada do Estado de Serviços de Mercado, Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado, Teto Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal, Transparência na Gestão Pública e nos Serviços Delegados, Implementação das PPPs (parcerias público-privadas), Reforma Administrativa e Modernização da Administração Pública Estadual (Gestão e Qualidade).

O projeto Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado, inclusive, apresenta fases de implementação, como a legislação sobre o tema proposta por ele e já aprovada em 2009. Verificamos que a definição de publicização da Agenda 2020 é a mesma do Documento sobre a Reforma do Estado:

A publicização trata da migração de parte da gestão dos órgãos prestadores de serviços não exclusivos de Estado (nas áreas da arte e cultura, pesquisa, meio ambiente, esportes, assistência social, educação e saúde) para entidades públicas de direito privado, cujo protótipo são as Fundações, veladas pelo Ministério Público – chamadas Organizações Sociais (BRASIL, 1995).

A educação também está na agenda de publicização “Em áreas críticas, como educação e saúde, a publicização deve ser trabalhada em fases, através de projetos-piloto que comprovem a eficiência e continuidade destes serviços pelas Organizações Sociais” (AGENDA 2020).

Na educação, a proposta é o projeto Educação Básica de Qualidade. Com o diagnóstico de que o “RS precisa melhorar seus índices de desempenho escolar no cenário nacional conforme revelam os indicadores nacionais de educação do ensino fundamental e médio”, a proposta da Agenda 2020 é “que o RS garanta uma educação básica de qualidade para todas as crianças e jovens gaúchos” (AGENDA 2020). Não fica claro quem deve garantir esta qualidade. A agenda apresenta como objetivos estratégicos, conforme informações em sua página:

Modernizar e aumentar a eficiência da gestão pública com adequação do tamanho do estado;

Investir na valorização e qualificação dos professores;

Definir e implementar um modelo de educação básica com foco na qualidade;

Capacitar para o empreendedorismo, gestão e qualidade, e inovação e tecnologia;

Estabelecer e executar políticas de fomento e incentivo à inovação e tecnologia;

Buscar maior integração entre empresas, instituições de pesquisa, universidades e Governo;

Garantir transparência na gestão pública através de um sistema de monitoramento pela Sociedade;

Garantir o cumprimento e a estabilidade das regras;

Incentivar e garantir meios de participação da Sociedade na Gestão Pública (AGENDA 2020).

4 PARCERIAS DO TERCEIRO SETOR COM REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Apresentaremos algumas propostas de PPPs, com a lógica empresarial influenciando o ensino público. São muitas as parcerias em andamento, mas, para exemplificar, são apresentadas duas que têm um caráter mais nacional, o Instituto Unibanco, com o governo do estado do Rio Grande do Sul, e o Instituto Ayrton Senna (IAS), com uma rede municipal, por ser objeto da pesquisa que estamos realizando há vários anos.

4.1 Programa Jovem de Futuro: parceria entre a Secretaria Estadual de Educação e o Instituto Unibanco

O Instituto Unibanco se apresenta como:

(...) braço social do conglomerado Unibanco, a instituição foi criada em 1982 e é responsável pelas iniciativas de cidadania corporativa da organização, concentrando suas atividades em apoio à juventude, nas áreas de educação, trabalho e responsabilidade socioambiental. Suas iniciativas visam a aumentar o capital humano de jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio da implantação de projetos que influenciem as políticas públicas.³

É interessante observar que o Instituto Unibanco apresenta como missão: “Contribuir para o desenvolvimento humano de jovens em situação de vulnerabilidade”. O termo missão já é embasado em teorias gerenciais, mas o que é mais interessante para a nossa discussão neste trabalho é que o instituto pretende influenciar na efetividade das políticas públicas, como podemos observar quando apresenta a visão: “Concebendo, validando e disseminando princípios e tecnologias sociais que contribuam para aumentar a efetividade de políticas públicas” e também o público-alvo: “jovens cursando escolas públicas de Ensino Médio.” Quer dizer, o instituto quer influenciar a escola pública, enquanto instituição (PERONI, 2009a).

3. Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2009.

São vários os projetos em andamento, mas apresentaremos o Programa Jovem de Futuro por estar sendo implementado no Rio Grande do Sul. Este visa:

Oferecer, a escolas públicas de Ensino Médio Regular, apoio técnico e financeiro para a concepção, implantação e avaliação de um plano de melhoria de qualidade, com duração de três anos, que vise, através de estratégias de incentivo a professores e alunos e de melhoria do ambiente físico, aumentar significativamente o rendimento dos alunos, nos testes padronizados de Português e Matemática, e diminuir os *índices de evasão*.⁴

As principais metas apresentadas pelo Programa Jovem de Futuro são:

Aumentar em 50% as médias de desempenho no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) da terceira série dos alunos das escolas públicas de ensino médio participantes do projeto e reduzir em 40% os índices de evasão escolar.

Melhorar as condições da prática docente e do ambiente educativo para transformar a escola em um ambiente onde respeito, solidariedade e disciplina estejam sempre presentes, apoiar a gestão participativa e guiada por resultados, melhorar o ambiente físico da escola e promover uma cultura de avaliação também são objetivos do projeto.⁵

O projeto, a partir de 2008, é executado em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, sendo, respectivamente, quatro escolas (5.275 alunos), 25 escolas (40.824 alunos) e 20 escolas (35.969 alunos), em total de 82.068 alunos participantes (PERONI, 2009a).

Para implementar o Programa Jovem de Futuro, o Instituto Unibanco disponibiliza recursos técnicos e financeiros que serão utilizados em cada escola de acordo com as necessidades definidas no Plano Estratégico de Melhoria de Qualidade. Os recursos são voltados ao incentivo de alunos e professores e à melhoria da infraestrutura da escola:

Incentivos para professores: atividades de capacitação docente, *premiação por desempenho*, fundos de apoio a projetos pedagógicos.

Incentivos para alunos: monitoria, programa de tutoria com universitários, fundo de apoio a atividades e projetos promovidos por alunos, *premiação por desempenho escolar ou resultado em competições*, acesso a atividades culturais, acesso à participação em programas de qualificação profissional.

Melhoria da infra-estrutura física da escola: pequenas reformas, aquisição de material didático, aquisição e manutenção de equipamentos.⁶

4. Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br>>. Acesso em: 23 de abril de 2009.

5. Idem.

6. Disponível em: <www.unibanco.com.br>. Acesso em: 24 de abril de 2009.

É possível observar que a premiação por desempenho é entendida como incentivo, bem no âmbito da lógica mercantil. Em escolas carentes, com professores com baixíssimos salários e alunos em condição social precária, o instituto acaba entrando com sua proposta pedagógica, de gestão sem grandes resistências. Questionamos se não é uma forma de privatização da escola pública e uma forma de comprar políticas, princípios, enfim, o que Harvey (2005) chama de a mercantilização de tudo.

4.2 Parceria entre o Instituto Ayrton Senna e as redes municipais do Rio Grande do Sul

Conforme o *site* do IAS “atualmente os programas Se Liga, Acelera Brasil e Circuito Campeão foram pré-qualificados pelo Ministério da Educação como ferramentas de apoio aos sistemas públicos de ensino para a promoção da qualidade da educação” (IAS, 2010). Questionamos como ficam as relações federativas em um contexto em que instituições privadas nacionais acabam por interferir em sistemas públicos de educação estaduais e municipais, inclusive com o aval e, em alguns casos, o financiamento do Ministério da Educação (MEC), como é o caso do IAS.

A pesquisa Parcerias na Gestão da Escola Pública foi realizada em municípios gaúchos, por pesquisadores do Núcleo de Política e Gestão da Educação da UFRGS. É parte da pesquisa nacional Análise das Consequências de Parcerias Firmadas entre Municípios Brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a Oferta Educacional e tem como objetivo verificar as conexões entre o público e o privado, por meio do estudo dos programas do IAS, instituição sem fins lucrativos que realiza ações educativas vinculadas a redes de ensino, executando diretamente políticas que seriam de responsabilidade do Estado.

As fontes principais da pesquisa foram entrevistas, documentos e observação nas escolas. Foram entrevistados secretários de educação, durante o período da parceria, o responsável pelo convênio na rede, professores, diretores e coordenadores pedagógicos.

Analizamos a parceria de sistemas públicos com o IAS porque esta instituição tem uma grande atuação nacional, mas existem muitas parcerias que influenciam redes públicas de educação atualmente no Brasil.

O instituto é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994. No início, atuava apenas em algumas classes de aceleração, mas, a partir de 2001, passa a agir diretamente no âmbito dos sistemas municipais, influenciando as políticas educacionais e a legislação dos sistemas públicos, interferindo na educação pública de forma mais abrangente.

É importante destacar como o público e o privado estavam imbricados desde o início da atuação do IAS em redes públicas, que se iniciou com o Programa Aceleração da Aprendizagem. Este foi concebido por João Batista Araújo e Oliveira, secretário executivo do MEC no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995), que tinha uma instituição do terceiro setor, denominada Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB), a qual o executou com financiamento público. O material didático foi inicialmente desenvolvido em função do convênio com a Fundação Desenvolvimento de São Paulo e contou com o financiamento do ministério. No prefácio do livro *A Pedagogia do Sucesso* (OLIVEIRA, 2000),⁷ a própria Viviane Senna elogia o programa e afirma que o IAS é um dos parceiros, com o próprio MEC. A parceria com o CETEB se estendeu de 1997 até 2000. O instituto passou a executar o programa de forma autônoma a partir de 2001 (PERONI, 2009a).

Em 2001, o IAS expande sua atuação com uma sistemática de acompanhamento dos alunos e da gestão escolar, por meio do Programa Escola Campeã, da Rede Acelera. Este programa⁸ foi implementado durante quatro anos (2001-2004), em 42 municípios de 24 estados brasileiros, fruto de uma aliança social estratégica entre o IAS e a Fundação Banco do Brasil, com apoio da Fundação Luis Eduardo Magalhães – que disponibilizou os materiais que compõem os manuais de gestão escolar e municipal –, da Fundação Pitágoras (executora do programa) e de alianças regionais com empresas (PERONI, 2010).

Um dos objetivos apresentados pelo IAS era melhorar a qualidade do ensino fundamental e regularizar seu fluxo, garantindo sucesso na aprendizagem dos alunos. A primeira fase da atuação do instituto no município consistia de um diagnóstico da educação pública para definir o foco de atuação, o fortalecimento e a capacidade de gestão do ensino, com o objetivo de garantir a melhoria de sua qualidade no nível fundamental. A segunda fase envolvia a pré-seleção de dois a três municípios de cada estado brasileiro e o convite aos seus respectivos prefeitos para se tornarem parceiros do programa.

Destacamos a concepção estratégica do IAS no sentido de influenciar nacionalmente a educação, por intermédio dos critérios para a seleção dos municípios participantes das parcerias: população de 50 mil a 450 mil habitantes, prioritariamente; ter recursos financeiros próprios para investir na melhoria da educação; contar com um prefeito recém-eleito, explicitamente comprometido com a educação fundamental; atuar como polo de influência junto às cidades vizinhas; e representar vários partidos políticos.

7. João Batista Araújo de Oliveira, autor de *A Pedagogia do Sucesso* (2000), subsídio teórico para o Programa de Aceleração de Aprendizagem, tornou-se consultor do IAS para o Programa Escola Campeã em 2000.

8. Ver Peroni (2008a).

A Rede Vencer iniciou-se em 2005 e ainda permanece por meio dos programas: Gestão Nota 10 – presente em toda a rede do ensino fundamental, visando ao gerenciamento de escolas e secretarias para melhoria da qualidade de ensino; Se Liga (programa de alfabetização); Acelera Brasil (regularização do fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, com defasagem idade – série mínima de dois anos; e Circuito Campeão (gerenciamento da aprendizagem de 1^a a 4^a séries do ensino fundamental).

No programa Gestão Nota 10, o registro dos dados educacionais é feito pelo Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (Siasi). Os dados sobre desempenho, frequência e cumprimento das metas de alunos e professores são repassados mensalmente. As escolas os enviam para a secretaria de educação, que os repassa ao sistema. O município paga uma taxa para colocar os dados neste.

No programa Gestão Nota 10, o professor faz o acompanhamento individual dos alunos e repassa os dados (notas, avaliações, presenças e metas alcançadas) para a direção, que faz um relatório consolidado destes últimos e o envia para a Secretaria de Educação, que consolida os dados de todas as escolas e os remete ao IAS, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). O IAS, por intermédio de seus assessores diretos, ou empresas parceiras, analisa os resultados e encaminha o material específico para apoio.

É importante destacar que na Sistemática de Acompanhamento do programa Gestão Nota 10 estão especificadas as incumbências do prefeito, do secretário de Educação, do coordenador do programa Gestão Nota 10, do diretor e do superintendente escolar. Acreditamos que esta proposta atinge as relações federativas, já que os responsáveis pela elaboração de políticas entregam a um ente privado tal prerrogativa.

No limite de espaço do artigo, apresentaremos apenas as incumbências do diretor:

- Garantir a implementação da política educacional definida pela Secretaria de Educação,
- Implementar as autonomias administrativa e pedagógica, e a gestão financeira na escola, de acordo com o estabelecido pela Secretaria de Educação.
- *Responsabilizar-se pelos resultados* da escola.
- *Gerenciar* mensalmente o alcance das *metas* da escola.
- Coletar, analisar e consolidar dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar.
- Acompanhar e avaliar a atuação e o resultado do trabalho do coordenador pedagógico da escola e dos professores.

- *Liderar* os membros da comunidade escolar no alcance das *metas* da escola.
- Trabalhar em conjunto com o superintendente escolar na constante busca da melhoria da qualidade da aprendizagem (BRASIL, 2000, grifos nossos)

O diretor é responsabilizado pelo alcance das metas e, mesmo quando eleito, assina um termo de compromisso; ou seja, os candidatos não têm como apresentar suas propostas, apenas se responsabilizam pela execução de uma proposta já preestabelecida pelo instituto, o que no nosso entendimento é incompatível com a gestão democrática.

Outro questionamento é o conteúdo pronto das aulas, em um momento histórico em que a criatividade, o raciocínio e a capacidade de resolver problemas, enfim, o conhecimento, têm papel estratégico. Por meio do depoimento de uma professora, no estudo de caso do Rio Grande do Sul, observamos como o conteúdo das aulas vinha pronto, retirando completamente a autonomia do professor e a possibilidade de levar-se em consideração o ritmo de aprendizagem dos alunos ou as especificidades regionais:

(...) a gente tinha uma lista de conteúdos que a gente tinha que seguir à risca. Então, quando o supervisor entrava na sala, ele olhava qual era o número do dia letivo, qual era o subprojeto e qual era a aula; então, por exemplo, eu tinha dois dias para trabalhar o símbolo da Páscoa, mas não interessava se os meus alunos estavam interessados em estudar mais, se eles tinham atingido os objetivos do conteúdo (...) e isso era, digamos assim, inquestionável (PROFESSORA A, 2007).

Na pesquisa nacional, constatamos que a mesma aula é dada para as escolas indígenas no Pará, as escolas de populações fronteiriças no Mato Grosso, com alunos brasileiros e bolivianos, assim como para as escolas do Rio Grande do Sul; enfim, nos dez casos estudados, sem levar-se em conta nenhuma especificidade ou diversidade das regiões e dos alunos envolvidos.

Destacamos que uma instituição privada acaba definindo o conteúdo que será dado em todo o país, já que parte do princípio de que os professores são mal formados, não sabem planejar suas tarefas e, portanto, devem receber tudo pronto, como podemos verificar na argumentação de Viviane Senna:

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil – seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade (SENNNA, 2000, p. 146).

Questionamos como ficam as relações federativas, de autonomia entre os entes federados e de regime de colaboração, quando, desde o secretário de Educação até os professores, as tarefas são definidas por um agente privado.

Em texto anterior, já questionávamos o que leva um dirigente de um sistema público, eleito democraticamente, a submeter-se e acabar com a autonomia das escolas e dos professores de sua rede. Indagamos o que significa o sistema público abrir mão de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, desde o currículo escolar – já que, como vimos, as aulas vêm prontas e os professores não podem modificá-la – até a gestão escolar – monitorada por um agente externo –, e transformar os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que apenas cumprem metas traçadas por uma instituição externa e privada. O que contraria o princípio constitucional da gestão democrática e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB):

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Quanto ao financiamento, o instituto vive principalmente de dinheiro de doações de empresas que, muitas vezes, por esta razão, deixam de pagar impostos, dos quais no mínimo 25% iriam para a educação. Outra parte vem dos *royalties* do licenciamento das marcas Senna, Senninha, Senninha Baby e da imagem de Ayrton Senna, doados pela família do piloto (PERONI, 2008a).

Um exemplo da doação dos empresários ocorreu no Seminário Educação Pública de Qualidade para um Brasil Melhor, no VII Fórum Empresarial de Comandatuba:

Em um momento onde a emoção tomou conta de todos, empresários doaram a quantia de R\$ 5.770.000,00 ao Instituto Ayrton Senna e Lide EDH, em apenas 10 minutos de seminário. Este valor é recorde absoluto entre todas as edições do evento e será utilizado em projetos para a recuperação do ensino público nos quatro cantos do país. Somente um empresário, que preferiu o anonimato, doou R\$ 600 mil.⁹

9. Disponível em: <<http://www.forumdoriassociaados.com.br/noticias.asp>>. Acesso em: 15 de julho de 2008.

Quanto ao controle social, pesquisamos junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) em Brasília e Porto Alegre, para saber como era feito o controle social das empresas que deixam de pagar impostos e doam para entidades sem fins lucrativos, como é o caso do IAS.

(...) em consulta ao Tribunal, constatei que, se a dificuldade de controle do repasse público para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) é grande, dado o volume de dados, para a fiscalização das doações é ainda maior. Existe apenas um setor do TCU em Brasília, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que analisa essas contas, mas apenas alguns casos são escolhidos para uma avaliação mais ampla com equipes multidisciplinares (...) (PERONI, 2006, p. 128).

A pesquisa demonstrou consequências para a educação pública das PPPs, pois o privado, por se considerar parâmetro de qualidade, interfere na educação pública, restringindo muito a autonomia dos entes federados para construir sua política educacional, e também as possibilidades de construção de uma gestão democrática na educação. Ao definir previamente o currículo, a metodologia, a formação docente e a avaliação influenciam a política educacional de toda a rede de ensino desde a proposta pedagógica até a gestão escolar. Questionamos como, em um período democrático, os sujeitos abrem mão de tais prerrogativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratamos neste artigo das parcerias entre o público e o privado na educação em um contexto em que o Estado redefine seu papel para com as políticas sociais.

Interessa também destacar as diferenças entre terceira via e neoliberalismo e, particularmente, o que as duas teorias entendem por democracia. Principalmente porque o neoliberalismo tem sua teoria de classe explícita, mas o terceiro setor está muito mais diluído, pois fala de democratizar a democracia (GIDDENS, 20001) e aprofundar a participação da sociedade civil, e suas teorias e estratégias de ação têm sido implementadas por governos de direita, centro e esquerda, em nível internacional.

A terceira via partilha do mesmo diagnóstico de crise que o neoliberalismo, de que o Estado gastou muito com políticas sociais e gerou a crise fiscal. Assim sendo, questionamos se a alternativa encontrada pela terceira via, o terceiro setor, coloca-se como tal ou se é instrumental ao projeto neoliberal. Enquanto o neoliberalismo propõe a privatização e o Estado mínimo, a terceira via pretende reformar o Estado, que passa a ser o coordenador e o avaliador das políticas, mas não mais principal executor. Assim, o terceiro setor é a estratégia da terceira via para a execução das políticas sociais. A parceria entre o público e o privado acaba sendo “a política” pública, com grandes implicações para as relações federativas na consecução do direito à educação.

É importante, ainda, ressaltar que a relação público – privado não se inicia neste período particular do capitalismo e com a terceira via ou o neoliberalismo; ao contrário, como bem analisam Cury (2008) e Saviani (2005), historicamente, foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado no nosso país, desde o início do processo de colonização. O próprio Estado assumiu um espaço muito voltado aos interesses privados; assim, a democratização da educação pública ainda é um longo processo em construção (PERONI, 2008b).

Indagamos porque as redes públicas têm buscado as parcerias com as instituições privadas, se é uma forma de atingir a tão almejada “qualidade da educação” mais uma vez, tendo como parâmetro a lógica mercantil. A gestão da educação historicamente teve como referência o mercado, como podemos constatar nos estudos de Félix (1985) e Paro (1993), e a gestão democrática, que nasce em sua contraposição e foi construída pelos movimentos por democratização da sociedade. A gestão gerencial, que se apresenta como a solução dos problemas de qualidade na educação, tendo como parâmetro as novas formas de gerenciamento da produção na reestruturação produtiva, acaba retomando velhos princípios tecnicistas com outra roupagem. Tentando retirar os aspectos políticos da prática educacional, como se apresentando técnicas de gestão todos os problemas serão resolvidos. Não é mais um momento de ditadura, mas a democracia vive muitos obstáculos (PERONI, 2009a).

E questionamos também quem define a compra de qualidade via parcerias. E até que ponto o processo de municipalização dos anos 1990 contribuiu para uma expansão das redes municipais e que, muitas vezes sem recursos humanos formados para a elaboração de políticas e frequentemente pouco estruturadas, acabam seduzidas pela ideia de “comprar” um produto, atualmente chamado de tecnologia educacional, que “organiza” a rede escolar. Demandar um produto de uma instituição privada acaba ocorrendo em detrimento de construir coletivamente por meio de espaços de participação e em processo.

Afinal, tanto lutamos contra o Estado e a sociedade da ditadura, na construção de um Estado mais transparente, com maior controle social e no qual as prioridades seriam amplamente discutidas, de forma participativa. É claro que a democracia é conflito, envolve relações de poder, de classe, mas a questão é que a lógica do produto, em detrimento da lógica democrática, parece ser um novo consenso.

Em trabalho anterior, destacamos que as duas principais questões apontadas como consequências das parcerias com o terceiro setor, o direito universal e a gestão democrática, referem-se ao mesmo foco, a democracia. Assim como os direitos sociais materializados em políticas universais acabam cedendo lugar a políticas fragmentadas e focalizadas, também a participação e a ideia deste sistema político como pedagógicas para a construção de uma sociedade democrática

acabam cedendo lugar à naturalização do possível, com políticas filantrópicas, realizadas por cidadãos de boa vontade, mas nem sempre construídas sobre bases democráticas (PERONI, 2009b).

Outro movimento de relação entre o público e o privado é quando o primeiro repassa a execução, como as creches comunitárias e as instituições filantrópicas de atendimento à educação especial,¹⁰ que já existiam historicamente e neste momento são fortalecidas e passam, inclusive, a fazer parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).

Ressaltamos as implicações para a gestão democrática e, principalmente, para as relações federativas, já que muitas vezes as parcerias definem previamente o que será ensinado e acabam determinando a gestão de sistema, e não apenas da escola onde a parceria é executada.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2020. Disponível em: <<http://agenda2020.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Gerenciando a Escola Eficaz**: conceitos e instrumentos de Gestão Escolar. Salvador: Secretaria de Estado da Educação, Global, 2000, v. I.

BUCHANAN, J.; MCCORMICK R.; TOLLISON, R. **El analisis economico de lo político**: lecturas sobre la teoria de la elección publica. Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1984.

CURY, C. R. J. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

10. Sobre este assunto, ver Peroni (2009a).

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022007000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2010. Doi: 10.1590/S1517-97022007000300010.

FÉLIX, M. F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

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

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

INSTITUTO AYRTON SENNA (IAS). Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>>. Acesso em: 13 set. 2010.

MÉSZAROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: SENAC Editora, 2001 (Série Ponto Futuro, n. 6).

OLIVEIRA, J. B. A. **A pedagogia do sucesso**: uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência. São Paulo: Saraiva, IAS, 2000.

PARO, V. **Administração escolar**: introdução crítica. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

_____. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **ECCOS**: revista científica. São Paulo, v. 8, p. 111-132, jan./jun. 2006.

_____. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. *In*: **SIMPE**, p. 11-33, Porto Alegre, 2007.

_____. (Org.). **Reconfigurações do Estado**: conexões entre o público e o privado. Relatório de Pesquisa. UFRGS, 2008a. Impresso.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *In*: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008b.

_____. As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais. **Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional**: administração da educação e políticas educacionais – justiça e desigualdades, Curitiba, Universidade Tuiuti, Programa de Pós-Graduação, n. 7, 2009a.

_____. Políticas educacionais e a relação público/privado. *In*: GT EDUCAÇÃO ESPECIAL, ANPED, 2009b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>. Acesso em: 2009.

_____. Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a democratização da educação. **Revista Portuguesa de Educação**. No prelo.

PERONI, V. M. V. *et al.* (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PROFESSORA A. **Professora A**: depoimento [2007]. Entrevistadoras: J. Lumertz e D. Dinis. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, Arquivos de Pesquisa, 11 set. 2007.

REDE VENCER. Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>.

SAVIANI, D. O público e o privado na história da educação brasileira. *In*: LOMBARDIJ. C.; JACOMELI M. R.; SILVA T. M. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados, 2005.

SENNA, V. O programa Acelera Brasil. **Em aberto**, Brasília, MEC/Instituto Nacional de Pesquisa Educacionais, v. 17, n. 71, p. 145-148, 2000.