

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA E NORMATIVA DA RELAÇÃO
PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL NA PROMOÇÃO DO DIREITO
À EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Daniela de Oliveira Pires

Porto Alegre, RS, Brasil

2009

A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA E NORMATIVA DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL NA PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

por

Daniela de Oliveira Pires

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Área de Concentração de Políticas e Gestão de Processos Educacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação**

Orientadora: Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre, RS, Brasil

2009

A os meus pais, Vera Lucia e Enio, pelo apoio, carinho e, mais do que isso, pelo amor incondicional, que tão lindamente sempre me dedicaram e continuam a fazê-lo.

A os meus padrinhos, Rosane e Valdo, por terem me recebido em sua casa e me acolherem como uma verdadeira filha, sempre prontos a ajudar, com palavras e gestos de carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de alguma forma, estiveram próximos neste momento tão especial da minha vida:

- À minha orientadora, Prof^a Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni, pelo apoio, amizade e carinho que sempre demonstrou durante essa trajetória e por despertar em mim, a vontade de ser uma pesquisadora.

- Ao grupo de pesquisa: Juliana S. Lumertz, Alexandre Rossi, Lúcia Camini, Marilda de Oliveira Costa, Maria Oflía Susin, Raquel Caetano, Luciani Paz, Josiane Carolina do Amaral e Dalva Guttierrez, pelo carinho e pelas contribuições que tanto me auxiliaram no decorrer dessa pesquisa.

- A todas as pessoas que fazem parte do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação.

- Aos meus amigos do Núcleo de Pesquisa, Juliana S. Lumertz, Alexandre Rossi, Fabiana S. Mathias, Daniela D. Dahn e Patrícia Marchand. Mais que colegas, amigos queridos, às grandes conquistas do mestrado, muito obrigada por estarem comigo, me apoiando sempre.

- À minha amiga Andréa N. Cezne, obrigada por despertar ainda na graduação, o interesse em pesquisar sobre o direito à educação.

- Às minhas amigas Paola M. Nazário e Patrícia F. Lampert. Amigas para toda a vida, muito obrigada, pelo amor, pelo apoio e, pela felicidade que o nosso convívio me proporciona.

- Aos meus amigos Arlene G. Foletto e Cláudio B. Pretto, amigos que tão amorosamente me acolheram em Porto Alegre, fazendo de suas casas, a minha própria.

- À minha amiga Márcia S. dos Santos, obrigada pela amizade sincera e por me ensinar, a partir da sua postura profissional, a trabalhar sempre com presteza e justiça.

- Aos meus amigos Daiana e Elvis, muito obrigada pelo carinho, pela ajuda incondicional e, acima de tudo, pela nossa amizade.

- Aos meus amigos, Leonel Oliveira e Darci, sempre dispostos a me oferecer uma carona de Santa Maria para Porto Alegre, fazendo nascer dessas viagens, grandes amizades.

- Ao Daniel F. Teixeira, primo de coração, obrigada por me deixar entrar na sua casa, no seu espaço, e fazer dele um cantinho que eu vou levar sempre no meu coração.

- Aos meus irmãos, Luciano e Bruno, por fazer da nossa família o meu bem mais precioso e motivo de orgulho.

“O Capital, na forma de sua crise atual, indica o esgotamento de sua capacidade civilizatória. A tarefa histórica é ir além do capital e do estado capitalista (Mészáros, 1996) e construir a sociedade socialista. No plano imediato, a luta socialista implica a defesa da educação, da saúde, do direito ao trabalho, à cultura e à aposentadoria numa esfera efetivamente pública, pois somente nela se viabilizam os direitos sociais” (FRIGOTTO, 2002, p.66).

RESUMO

O presente estudo analisa os aspectos jurídicos da parceria entre a Rede Municipal de Ensino de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna, discutindo a relação do público e do privado na educação. O marco teórico é a crise do capital, que, entre suas estratégias de superação apresenta o Neoliberalismo e a Terceira Via, ambos propondo a reforma do Estado para a solução de uma crise centrada no Estado. Em 1995, no Brasil, tem-se o Ministério de Administração e Reforma do Estado, que cria o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual propunha a descentralização de serviços, até então de exclusividade do Estado, incluindo a sociedade civil organizada, o terceiro setor ou público não-estatal. Em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº19, que irá promover a reforma na Administração Pública brasileira. Dentre outras alterações, tem-se a inserção do princípio da eficiência como um dos princípios da Administração pública. A Emenda Constitucional nº19 irá fazer com que prevaleça a lógica da iniciativa privada agindo no setor público, através das entidades do Terceiro Setor. Diante disso, é apresentada a configuração jurídica dessas entidades, suas especificidades e as formas de controle social que podem ser exercidas sobre elas. Este trabalho apresenta a parceria entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna, a partir da análise da legislação municipal como forma de materialização da relação público-privada, e as implicações da parceria para a educação municipal.

Palavras-chave: Parceria Público-privado. Terceiro Setor. Configuração Jurídica. Controle Social. Legislação Educacional.

ABSTRACT

This study examines the legal aspects of the partnership between the Municipal Network for Teaching Sapiranga and the Ayrton Senna Institute, discussing the relationship of public and private education. The theoretical framework is the crisis of capital, which, among their strategies for overcoming the present Neoliberalism and the Third Way, both proposing a reform of the state to solve a crisis centered in the state. In 1995, in Brazil, it established the Ministry of Administration and State Reform of establishing a Master Plan for Reform of the state apparatus, which proposed the decentralization of services, then the exclusivity of the state, including civil society, the third sector or public non-state. In 1998, was enacted Constitutional Amendment No. 19, which will promote the reform in the Brazilian government. Among other changes, has been the inclusion of the principle of efficiency as one of the principles of government. The Constitutional Amendment No 19 will prevail to make the logic of private enterprise acting in the public sector, through the entities of the Third Sector. Thus, the configuration is displayed such legal entities, and their specific forms of social control can be exerted on them. This paper describes the partnership between the City of Sapiranga and the Ayrton Senna Institute, from the analysis of municipal law as a materialization of the public-private partnership and the implications for local education.

Key - words: public-private partnership. Third Sector. Legal setup. Social Control. Educational legislation.

ÍNDICES DE QUADROS

Quadro 01: Diferenças e Semelhanças entre as Organizações Sociais e as Pessoas	
Jurídicas de Utilidade Pública	88
Quadro 02: Diferenças entre as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade	
Civil de Interesse Público	89
Quadro 03: Relação dos Prefeitos Eleitos durante o Período Estudado	120

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais

ANC - Assembléia Nacional Constituinte

ANDE - Associação Nacional de Educação

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANPED - Associação Nacional de Pedagogia

AUGE - Tecnologia e Sistemas Educacionais

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CC – Código Civil

CE – Conselho Escolar

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CETEB – Centro de Ensino Tecnológico de Brasília

CF – Constituição Federal

CONED - Congresso Nacional de Educação

CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento e Pesquisa

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

EC – Emenda Constitucional

EM – Exposição de Motivos

FBB - Fundação Banco do Brasil

FACED – Faculdade de Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

IAS – Instituto Ayrton Senna

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não- Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSs – Organizações Sociais

Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PME – Plano Municipal de Ensino

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPs – Parcerias Público- Privadas

PRV – Programa Rede Vencer

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RS – Rio Grande do Sul

SEC – Secretaria de Educação

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Social de Cooperativas de Prestação de Serviço

SESI – Serviço Social da Indústria

SIASI- Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações

SMED – Secretaria de Educação, Cultura e Desporto

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UNESP – Universidade Estadual Paulista

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. OS ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	17
1.1. JUSTIFICATIVA	17
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.3. METODOLOGIA DE PESQUISA	21
1.4. A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO	30
1.5. A RELAÇÃO PÚBLICO – PRIVADA E A EDUCAÇÃO.....	35
2. O CONTEXTO JURÍDICO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA.....	49
2.1. O PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	49
2.2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 19: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	62
2.3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A RENÚNCIA DE RECEITA	70
3. A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO- GOVERNAMENTAIS	77
3.1. O TERCEIRO SETOR – ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES.....	77
3.2. A QUALIFICAÇÃO DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR: OS E OSCIPS.....	81
3.3. O CONTROLE DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR: CONTROLE SOCIAL, CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO	90
3.4. A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR	104
4. ASPECTOS JURÍDICOS DA PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA E O INSTITUTO AYRTON SENNA	108
4.1. O INSTITUTO AYRTON SENNA	108
4.2. O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA	113
4.3. ASPECTOS JURÍDICOS DA PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA E O INSTITUTO AYRTON SENNA.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
ANEXOS	158
ANEXO A: ROTEIRO DA PESQUISA SOBRE A PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA E O INSTITUTO AYRTON SENNA PARA APLICAÇÃO NO SISTEMA DE ENSINO.....	159
ANEXO B: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO.....	160
ANEXO C: LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL DE SAPIRANGA.....	161

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado propõe discutir os aspectos jurídicos e normativos da relação público – privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria entre Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, durante os anos de 1997 a 2006, respectivamente a data do início e do final da parceria. Essa pesquisa pretende estudar a partir do movimento do real, em um contexto de reconfiguração do papel do Estado brasileiro, durante a década de 1990, especificamente o ano de 1995, que corresponde à criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), e que vai dispor sobre a necessidade do Estado firmar parcerias com a esfera privada na consecução dos direitos sociais.

A consequência do movimento do real foi a alteração na promoção das políticas sociais, uma vez que essas deixam de significar uma responsabilidade exclusiva do Estado o qual passa sua execução para a sociedade civil. As reformas que foram empreendidas nos Estados nacionais a partir da década de 1990 seguiram a orientação do pensamento neoliberal, na qual defendia que os Estados passavam por uma crise, deflagrada na década de 1970, e, portanto, deveriam ser reformados nos seus campos de atuação, repassando a responsabilização pelas políticas sociais para o setor privado.

A dissertação parte da premissa de que a crise mencionada não tem origem nos Estados nacionais, mas é uma consequência de uma crise maior, do sistema capitalista. Tal premissa é baseada em estudos de autores como Itsván Mészáros (2002) e Ricardo Antunes (2002). De acordo com Vera Peroni (2006), tendo em vista o diagnóstico da crise estrutural do capital, foi adotada como estratégias para a sua superação, o Neoliberalismo, a Globalização, a Terceira Via e a Reestruturação Produtiva.

O Neoliberalismo, possui como estratégia para superação da crise do capital, as privatizações e a Terceira Via tem como estratégia o terceiro setor, ou seja, são entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, que vão realizar parcerias com o Estado na promoção dos direitos sociais, constituindo, com isso, o quase-mercado e o público não-estatal.

Ambos os conceitos, do quase-mercado e do público não-estatal, foram utilizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no processo de crescente descentralização das atividades do Estado no campo das políticas sociais. É importante destacar que tais conceitos já aparecem na Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional, no que concerne ao direito à educação é resultado da correlação de forças do processo constituinte, no período de redemocratização do país, acabaram por evidenciar tanto o interesse da educação pública, quanto da educação privada.

A Constituição Federal de 1988, mesmo possuindo um caráter democrático e de prevalência dos direitos sociais, acaba por criar uma “brecha constitucional” ao fomento das parcerias e da correspondente desresponsabilização do Estado para com os direitos sociais, conforme veremos a partir da análise do objeto dessa dissertação.

Essa dissertação foi estruturada em três capítulos de desenvolvimento, além da introdução e considerações finais. No capítulo 1, vamos tratar das questões relativas aos aspectos teórico-metodológicos, dentre eles a justificativa pela escolha da temática, a problemática a ser analisada e a metodologia utilizada na pesquisa. Será tratado, em um subcapítulo próprio, o contexto da reconfiguração do papel do Estado no âmbito da crise do Estado de bem-estar social, comumente conhecido por *Welfare State* ou ainda Estado intervencionista, durante a década de 1970. Ainda neste subcapítulo será mencionado o advento do Neoliberalismo enquanto teoria dominante e que irá redefinir a relação entre o público e o privado.

No que diz respeito à relação público-privada, devemos mencionar que, nos anos de 1980, vimos a propagação do Neoliberalismo e, posteriormente o surgimento da Terceira Via, primeiramente na Inglaterra e nos Estados Unidos, considerados os principais divulgadores de tais teorias. Tanto o Neoliberalismo quanto a Terceira Via acreditam que a crise dos Estados advém do fato de que ao se legitimarem perante a população, os Estados investiram muito em políticas sociais, entrando em crise e, devem, para superá-las, passar por reformas no seu campo de atuação.

Em outro subcapítulo, foi realizada uma revisão bibliográfica da literatura que trata da relação público-privada e a educação. Para tanto, vamos nos basear no estudo de vários autores, para abordar as primeiras manifestações dessa relação no país e as conseqüências para a promoção do direito social à educação. Será ainda analisada a relação público-privada na educação, em alguns países, no caso, Portugal, como forma de demonstrar que tal realidade é vivenciada pela maioria dos países.

Auxiliam nesta análise autores como Evaldo Vieira, 1992; István Mészáros, 2002; Theresa Adrião, 2006; Romualdo Portela de Oliveira, 2002; Janete Azevedo, 1997; David Harvey, 1989 e Vera Peroni, 2003, 2006.

No capítulo 2, trataremos do contexto jurídico da relação público-privada. Abordaremos primeiramente o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), promulgado no primeiro mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). É fundamental analisarmos tal plano, como forma de compreendermos os instrumentos utilizados por aquele governo para o estabelecimento da relação público-privada e os direitos sociais. Ainda abordaremos o contexto da reforma da Administração pública brasileira, a

partir da promulgação da Emenda Constitucional nº. 19, de junho de 1998, que, juntamente com o PDRAE, defendem a necessidade de reforma tanto do Estado, como da administração pública, sob o argumento de que a esfera pública é ineficiente. Por fim, vamos tecer algumas considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a sua relação com o objeto dessa dissertação.

Embasam a análise autores como Robertônio Pessoa, 2000; Luiz Carlos Bresser Pereira, 2003; Vera Maria Vidal Peroni, 2008; Carlos Ramió Matas, 2001; Germana de Oliveira Moraes, 2000 e Egon Bockman Moreira, 2000.

No capítulo 3 serão mencionadas as questões relativas à configuração jurídica das Organizações não-governamentais (ONGs), seus limites e funções, além de uma análise sobre o controle social de tais entidades. Legalmente reconhecidas enquanto associações ou fundações, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, consideradas entidades do Terceiro Setor, possuem como principal característica a realização de parcerias entre a esfera pública e a esfera privada na execução das políticas sociais. No caso do presente estudo será analisada, a parceria entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Rede Municipal de Ensino de Saporanga.

Auxiliam na realização desse capítulo os autores Eduardo Szazi, 2004; Caio Mario da Silva Pereira, 1994; Leo Voigt, 2001; Francisco de Oliveira, 2002; Maria da Gloria Gohn, 2008; Fernando Scaff, 1999; Vanderlei Siraque, 2009; Marco Aurélio Nogueira, 2005; Vera Maria Vidal Peroni, 2006; Carlos Montaña, 2005.

No capítulo 4, será privilegiado o estudo dos aspectos jurídicos da parceria propriamente dita entre a Rede Municipal de Ensino Público de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Será realizada uma descrição do Município, e do Instituto Ayrton Senna (IAS), bem como sua forma de atuação nos Municípios, através da implantação das suas tecnologias educacionais. A implantação desta parceria ocorreu em 1997, primeiramente através do Programa Acelera Brasil, que tinha como objetivo a correção do fluxo escolar. Em 2001, teve início o Programa Escola Campeã, cuja base de trabalho contempla ações de fortalecimento da gestão municipal (ligada às secretarias municipais de educação) e da Gestão Escolar (voltada às unidades escolares do ensino fundamental municipal). Os aspectos jurídicos da parceria serão analisados através da influência exercida pelo IAS sob a produção da legislação municipal sobre a educação.

Em 2006, a Prefeitura Municipal de Saporanga realizou uma pesquisa entre os professores com o objetivo de conhecer a opinião desses sujeitos sobre a possibilidade de permanecer ou não com o convênio, cujo resultado pôs fim ao convênio. Dessa forma, e sem prejuízos para a pesquisa, serão abordados o período relativo ao início e ao término da

parceria (1998-2006). Por fim, têm-se os encaminhamentos, seguindo o cronograma de trabalho para 2008 e 2009.

Na construção dessa parte do trabalho tomamos por base os autores Helena Bomeny, 2002; Maria Lucia Martins, 1998; José Carlos Melchior, 1997; Vera Maria Vidal Peroni, 2008; Geraldo Leão, 2003; Pablo Gentili, 1999; Gaudêncio Frigotto, 2003; Christian Laval, 2004.

Essa dissertação de mestrado, com a colaboração dos autores estudados e com a análise da legislação municipal, federal, documental e da realização das entrevistas, discutiu os aspectos jurídicos e normativos da relação público – privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria entre Prefeitura Municipal de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS)

1. OS ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O capítulo 1 tem como objetivo demonstrar, através da minha trajetória pessoal, as razões que me levaram a desenvolver estudos na área da educação, o desenvolvimento do problema de pesquisa, seu objetivo geral e os objetivos específicos. Vamos abordar a metodologia aplicada na realização dessa pesquisa, quais foram os recursos utilizados e com qual propósito. Em um subcapítulo, será tratado o contexto da reconfiguração do papel do Estado, especificamente no que concerne à promoção dos direitos sociais. Para tanto, iniciamos a abordagem no período referente à suposta crise do Estado de bem estar - social, com as conseqüentes reformas nos Estados nacionais. No subcapítulo sobre a relação público-privada e a educação, será realizada uma revisão de literatura, abordando os autores que tratam dessa temática e, as conseqüências desse contexto para o campo educacional no Brasil e em outros países, tais como Portugal. A relevância do capítulo 1 para o desenvolvimento do objeto dessa dissertação, é no sentido de que, a partir da análise da questão macro, no caso, a partir do contexto de reconfiguração do papel do Estado, possamos atingir o contexto atual, que se caracteriza pela realização das parcerias público-privadas e, como esta se materializa na educação.

1.1. Justificativa

O interesse em realizar pesquisa na área de educação surgiu nas graduações em Direito e História, especificamente durante a realização da monografia no curso de Direito, que tratou a educação no Estado brasileiro do século XXI sob o enfoque da promoção das políticas públicas.

Os estudos sobre a educação e política educacional tiveram continuidade no primeiro semestre de 2006, no Programa de Educação Continuada (PEC) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cursando-se duas disciplinas, ambas ministradas pela Professora Doutora Vera Maria Vidal Peroni, orientadora do projeto de dissertação, o que possibilitou aprofundar os conhecimentos sobre o Estado brasileiro e o estudo bibliográfico de autores que discutem tal temática. Tais estudos possibilitaram uma visão mais crítica sobre a situação da educação brasileira, em que pese à reforma do Estado na década de 1990.

No ano de 2006, iniciei a pesquisa intitulada: “*Reconfigurações do Estado: conexões entre o público e o privado*” que tem como principal objetivo analisar as mudanças que ocorreram no papel do Estado e as relações que se estabelecem entre o público e o privado,

através do surgimento do Terceiro Setor. Todos os envolvidos nessa pesquisa estão vinculados ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com a orientação da Professora Doutora Vera Maria Vidal Peroni.

Atualmente, como forma de dar continuidade às reflexões sobre o público - privada na educação, o grupo integrado por alunos de graduação e pós-graduação que também faz parte do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ingressou na pesquisa nacional intitulada: “*Análise das conseqüências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*”. O projeto será realizado “por meio da articulação de pesquisadores de sete diferentes Universidades (USP-São Paulo, UNESP - Rio Claro, UFRGS, UFPB, UFMS e UCDB), busca analisar as conseqüências para a oferta e a gestão da educação pública dos Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã, os quais resultaram de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna”, e financiada pelo CNPq.

A presente dissertação de mestrado se propõe a analisar os aspectos jurídicos e normativos da relação público – privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria entre Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS). O contexto em que está situado o objeto desta pesquisa diz respeito às reformas empreendidas nos Estados nacionais, primeiramente com base no Neoliberalismo, teoria difundida na década de 1980, e mais tarde, juntamente com a Terceira Via. Tais teorias fizeram com que, durante a década de 1990, os direitos sociais, dentre eles a educação, sofressem as conseqüências mais diretas de tais reformas, tais como a desresponsabilização do Estado no campo das políticas sociais.

No caso brasileiro, o contexto de retirada do papel do Estado no campo da promoção dos direitos sociais se deu a partir do primeiro mandato do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), especialmente a partir da promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado através do Ministério de Reforma do Aparelho do Estado (MARE), que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A principal característica desse plano é o fato de que os direitos sociais passaram a serem executados, além do Estado, também por entes privados, dentre eles, a sociedade civil e o empresariado.

O Município de Sapiranga foi escolhido, dentre outros fatores, pois a sua Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMED), tem viabilizado a realização da pesquisa, na medida em que não criaram nenhum obstáculo, ao contrário, disponibilizaram o acesso a documentos e aos sujeitos envolvidos com esta parceria.

A escolha do presente tema se justifica, no fato de pensar tal temática, além do enfoque educacional, também sob a perspectiva do Direito, como forma de conhecer os critérios e os limites da própria atuação da parceria público-privada na construção da política educacional da Rede Municipal de Ensino Público de Sapiranga e o controle da sociedade sob os processos de parcerias, servindo como um mecanismo de efetivação da luta e reivindicação dos sujeitos envolvidos no processo da educação brasileira. Como forma de demonstrar o caráter atual desta proposta de pesquisa, podemos citar a recente parceria público-privada estabelecida entre a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEC) com o Instituto Ayrton Senna (IAS), Alfa e Beto e o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação (GEMPA) na alfabetização de crianças com seis anos, que terá seu desempenho posteriormente analisado pela Fundação Cesgranrio¹.

A temática também é relevante, pois, nesse momento particular do capitalismo, de redefinição do papel do Estado, no qual há um maior aprofundamento da relação entre o público e o privado na promoção dos direitos sociais, se constata um prejuízo para as políticas sociais no campo da educação, uma vez que essas se afastam do ideário democrático, predominando a lógica de mercado no interior dos estabelecimentos de ensino.

¹ De acordo com o Jornal de Novo Hamburgo, “Escolas estaduais preparam-se para implementar novas metodologias de ensino. A 11 dias do início das aulas no Estado, as escolas estaduais preparam-se para implementar novas metodologias de ensino para a 1.ª série do ensino fundamental. Ontem, diretores e supervisores dos 38 municípios de abrangência da 2.ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) reuniram-se em São Leopoldo para capacitação do Programa Alfa e Beto de Alfabetização. O programa, segundo a coordenadora de Educação, Terezinha Roque, foi escolhido pela maioria das escolas entre três opções. As outras duas eram Circuito Campeão e Gempa. Conforme ela, o Alfa e Beto vem sendo aplicado em outros Estados desde 2003 e foi testado em alguns municípios do Rio Grande do Sul no ano passado. “Em 2007, percebeu-se o problema do ensino nas séries iniciais. O Estado estava perdendo qualidade nos índices nacionais e alguns alunos chegavam à 4.ª série sem saber ler e escrever”, revelou Terezinha. “Estávamos carentes de metodologia porque até hoje cada um dava o (conteúdo) que queria, quando e do jeito que queria. O aluno que era transferido via discrepância no ensino de uma escola para a outra”, aponta, como um dos motivos para a mudança. Kits. Cada escola que adotou o Alfa e Beto vai receber 25 kits contendo livros do aluno, pacote com letras, livros da turma, manuais e agenda do professor e manuais, livros e testes para a instituição. O material, que será entregue antes do início das aulas, foi um dos estímulos para que a Escola Maria das Neves Petry, de Novo Hamburgo, aderisse à metodologia. A afirmação é da supervisora do colégio, Eloá Fernandes. “Sofremos muita carência de material. Os kits enviados pelo governo federal não são usados na 1.ª série por serem muito complexos”, explica.

De acordo com o supervisor da Escola Haydée Mello Rostirolla, de São Leopoldo, Gilberto dos Santos, ainda é muito cedo para dizer se a nova metodologia vai funcionar. “Vamos medir no decorrer do processo, mas todo programa precisa que a escola tenha a estrutura adequada para dar certo”, diz. O supervisor, entretanto, é cético com relação aos benefícios do Alfa e Beto. “Parece que estamos voltando ao passado, quando a alfabetização começava pelo alfabeto. Temos que cuidar para não mecanizar demais o processo e engessar os professores. Não sei até que ponto a liberdade e a criatividade deles serão respeitadas.” Conforme Terezinha Roque, 62 turmas da região aderiram ao programa. Dentro de duas semanas, os professores dessas turmas devem ser capacitados para a utilização do material na sala de aula. Os representantes das demais escolas que optaram por outras metodologias também serão convidados para reuniões na Coordenadoria”. Fonte: <http://www.jornalnh.com.br/site/noticias/ensino,canal-8,ed-149,ct-730,cd-177682.htm>. Acesso em 19 de fevereiro de 2009.

1.2. Problema de Pesquisa

O estudo sobre os aspectos jurídicos e normativos da relação público-privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria entre a Prefeitura Municipal de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS) surge da necessidade de examinar tal temática, a partir de suas dificuldades internas, precariedades e avanços, sendo esse um tema bastante polêmico e, por isso, desafiador, devido ao fato de estar se tornando cada vez mais comum dentro do universo educacional.

Em se tratando da parceria público - privada, a legislação que a contempla se constituiu em uma criação recente do legislador brasileiro, precisamente da segunda metade da década de 1990, evidenciando o caráter de atualidade do objeto dessa dissertação.

Nesse sentido, a problemática que a pesquisa se propõe a responder é *Como os aspectos jurídicos da relação público-privada na parceria entre a Prefeitura Municipal de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna influenciaram a legislação educacional no Município de Saporanga?*

O objetivo geral da pesquisa é *analisar os aspectos jurídicos e normativos da relação público-privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria entre a Prefeitura Municipal de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna.*

Para tanto, dentre os objetivos específicos da pesquisa destacam-se os de:

- *analisar o contexto histórico em que se inserem as parcerias público-privadas no Brasil).*
- *conhecer a configuração jurídica das organizações não-governamentais (ONGs).*
- *verificar as possibilidades de controle social com relação às organizações não-governamentais (ONGs).*
- *analisar a legislação e os instrumentos jurídicos da parceria público-privada entre o município de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS).*

Foram realizadas um total de dez entrevistas, sendo uma com a atual Secretária de Educação, Cultura e Desporto do Município (SMED), duas Diretoras de Escola, uma Escola de Ensino Fundamental e uma Escola de Ensino Médio, cinco professoras da Rede Municipal de Ensino, todos pertencentes à Rede Municipal de Ensino Público de Saporanga.

Foi ouvido também um representante do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE), para auxiliar nas questões relativas ao controle social das Organizações Não Governamentais (ONGs), além de um representante da Secretária Municipal de Educação da época em que se iniciou a parceria entre o Município de Saporanga e o Instituto

Ayrton Senna, como forma de compreender as razões que levaram o Município a firmar o convênio que ocasionou a realização da parceria.

Os sujeitos da pesquisa optaram por não divulgar os seus nomes, apenas a sua profissão, assim, utilizaremos letras para identificá-los, acompanhada da profissão dos respectivos entrevistados. É importante salientar que, durante a realização dessa pesquisa, o seu objetivo sofreu algumas alterações, e portanto, nem todas as entrevistas foram contempladas na análise do seu objeto.

Com relação à coleta de documentos, dispomos, na realização dessa dissertação, de uma legislação educacional consistente referente à Sapiranga, bem como da legislação específica que trata do convênio entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Todos os documentos estão disponíveis no site da Câmara de Vereadores do Município de Sapiranga².

1.3. Metodologia de Pesquisa

A escolha do tema de pesquisa não é uma opção neutra. De acordo com Jacques Marre (1991, p.9), “escolher um tema é caracterizar um determinado processo como relevante”. Assim, partimos da premissa de que não existe neutralidade em nenhum processo histórico que se propõe analisar. Nesse sentido, a educação passa a ser compreendida enquanto parte de um movimento maior, que deve considerar as características do momento histórico do qual é parte constitutiva.

Para tanto, ao eleger o objeto de pesquisa, se faz necessário levar em consideração as conjunturas políticas, sociais e econômicas, relativas ao contexto histórico do qual faz parte a educação. Devemos ter presente que, qualquer que seja o método escolhido para a realização da pesquisa, precede de características e de uma apreciação própria da realidade. Para Evaldo Vieira:

Qualquer método se opõe ao mero acaso, porque o método representa, sobretudo, uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto coerente de leis, categorias e conceitos. Um método consiste num “caminho” que pode levar a outros “caminhos”, alcançando o fim proposto e também vários fins não indicados, certamente inatingíveis por meio do acaso (VIEIRA, 1992, p.29).

Nesse sentido, o referencial teórico é o materialismo dialético, pois irá possibilitar uma análise mais completa, já que não se limita à análise do objeto de pesquisa propriamente

dito, levando em consideração a realidade social na qual o objeto de pesquisa está inserido, vislumbrando a transformação social, de acordo com Augusto N. S. Trivinões:

Consideramos como válido o enfoque histórico-estrutural para a nossa realidade social que, empregando o método dialético, é capaz de assinalar as causas e as conseqüências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação de um processo de transformação da realidade que interessa (TRIVINÕES, 2006, p.125).

O objeto de pesquisa escolhido é a análise dos aspectos jurídicos e normativos da relação público-privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria estabelecida entre a Rede Municipal de Ensino de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Segundo Ernest Mandel, “A análise de todo o objeto [...], deve, pois visarem a determinar quais deles são os elementos constitutivos contraditórios, e quais são os movimentos, a dinâmica, desencadeados por essas contradições” (MANDEL, 1982, p.119).

Primeiramente, antes de nos deter aos aspectos referentes às contradições e relações decorrentes da análise do objeto, teceremos algumas considerações acerca do sistema capitalista enquanto unidade totalizadora no qual o objeto desse estudo está inserido. Para István Mészáros:

Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente e, neste importante sentido, “totalitário” do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus critérios de viabilidade, desde as menores unidades do microssomo, até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de decisões dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os pobres (MÉSZÁROS, 2002, p. 96).

O sistema do capital, de acordo com István Mészáros, enquanto “sistema de controle sociometabólico” (2002, p.97), submete as estruturas sociais aos seus ditames, tendo que se adaptarem às suas exigências. Ainda, segundo o autor:

O sistema do capital é um modo de controle sociometabólico incontrolavelmente voltado para a expansão. Dada à determinação mais interna de sua natureza, as funções políticas e reprodutivas materiais devem estar nele radicalmente separadas (gerando assim o Estado moderno como a estrutura de alienação por excelência), exatamente como a produção e o controle devem nele estar radicalmente isolados. No entanto, neste sistema, “expansão” só pode significar expansão do capital, a que deve se subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas e o fornecimento coordenado dos meios para a sua realização. É por isso que, no sistema do capital, os critérios totalmente fetichistas da expansão têm de se impor à

² “Site” da Câmara Municipal de Vereadores de Sapiroanga: <http://www.camarasapiroanga.com.br/site> (acesso em 15 de janeiro de 2009).

sociedade também na forma de separação e alienação radicais do poder de tomada de decisões de todos inclusive as “personificações do capital”, cuja “liberdade” consiste em impor a outros os imperativos do capital e em todos os níveis de reprodução social, desde o campo da produção material até os níveis mais altos da política. Uma vez definidos à sua maneira pelo capital os objetivos da existência social, subordinando implacavelmente todas as aspirações e valores humanos à sua expansão, não pode sobrar espaço algum para a tomada de decisão, exceto para que estiver rigorosamente preocupada em encontrar os instrumentos que melhor sirvam para atingir a meta predeterminada (MÉSZAROS, 2002, p.131).

O contexto atual, em que o objeto da dissertação se insere, caracteriza-se pelas fragmentações das lutas, as reivindicações se tornando cada vez mais focalizadas, as lutas por objetivos de caráter quase individuais, o que István Mészáros, denomina de “causas não integráveis” ou “movimentos de causa única” (2002, p.96), fazendo com que as lutas de classes se dispersem, fortalecendo com isso, o próprio sistema do capital.

Se refletirmos acerca do nascimento do Estado moderno³, esse surge como um mecanismo de submissão de uma classe por outra, com o objetivo de submeter os demais à classe dominante, primeiramente, através da exploração da sua força de trabalho, acrescido de submissões de outras ordens, tais como, social, política e até jurídica. O Estado moderno relaciona diretamente seu poder ao exercício de suas funções, ou seja, ao agir; o Estado regula a vida em sociedade, impondo regras e sanções. Para Georg Jellinek:

Toda nuestra cultura moderna descansa sobre la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite y de que nosotros no estamos sometidos como esclavos al poder ilimitado del Estado. Una observación puramente formal y jurídica del Estado, jamás puede llegar a conocer la limitación material de la actividad del mismo, sino que no le reconocerá otra limitación que la que a si mismo se pone, pero sin poder determinar el contenido de esta actividad que se limita a si misma. Todas las grandes revoluciones de la Edad Moderna han terminado por determinar su posición respecto a los fines del Estado (JELLINEK, 1970, p.145)

O Estado⁴ está tão profundamente relacionado ao capitalismo que, atualmente, vivenciamos a sua crise enquanto consequência de uma crise maior, decorrente do próprio capitalismo, segundo afirmam autores como István Mészáros (2002), Ricardo Antunes (2002) e Vera Peroni (2006), e não o contrário, conforme foi difundido a partir da década de 1970, com a chamada crise do Estado de bem-estar social.

Devemos considerar que o objeto desse estudo pertence a uma realidade específica, dentro de um contexto social, político e econômico, materializado na conjuntura de crise do

³ Para István Mészáros, o Estado Moderno emergiu com a mesma inexorabilidade que caracteriza a triunfante difusão das estruturas econômicas do capital [...]. A formação do Estado Moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado Moderno (MÉSZAROS, 2002.p.136).

⁴ A definição de Estado, apresentado nesse projeto, parte da concepção de Marx, ou seja, Estado histórico, concreto e de classe. (MARX, Karl, 1975).

capitalismo, momento em que a esfera estatal passa a descentralizar a promoção do direito social à educação, para os entes privados, surgindo, com isso, novos sujeitos na execução desse direito e criando, com isso, algumas contradições relevantes.

O Estado, quando não executa mais o seu dever com relação à promoção dos direitos sociais, repassa para a sociedade, que assume tais obrigações e deixa de exigir a prestação e proteção destes direitos por parte do Estado, e ainda, legitima a sua ausência na medida em que passa a cumprir as suas funções, segundo Ellen Wood, se transformando em “um álibi para o capitalismo” (WOOD, 2005, p.205), no sentido de manutenção do *status quo*.

No contexto histórico brasileiro, destacamos a promulgação da Constituição Federal de 1988⁵, que declarou em seu texto, a educação enquanto um direito social (art.6º), sendo um direito de todos e um dever do Estado e da família em colaboração com a sociedade. Com relação à sua prestação (art.205), surge mais uma contradição, uma vez que a sociedade, ao executar tal direito, deixa de ser uma mera colaboradora na oferta do direito à educação. É preciso salientar que a maior oferta continua sendo da esfera pública, entretanto, a sociedade passa a assumir cada vez mais, um papel de destaque nesse contexto, conforme podemos comprovar com a análise do presente objeto dessa dissertação.

Outra contradição importante é que a mera declaração de um direito, no caso, o direito à educação, não se materializa, no campo do real, enquanto uma conquista de fato, pois sequer está sendo prestado conforme determina a Carta Magna. De acordo com Romualdo Portela de Oliveira:

O direito à educação consiste na compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país. A forma de declaração desse direito refere-se ao número de anos ou níveis de escolaridade garantidos a todos os cidadãos [...] Ao se afirmar que o ensino fundamental é obrigatório, está-se trabalhando com um direito e uma dupla obrigatoriedade. Um direito, na medida em que todo o cidadão, a partir de tal declaração, tem o direito de acesso à educação. A dupla obrigatoriedade refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la, uma vez que passa a não fazer parte do seu arbítrio à opção de não levar o filho à escola. É uma prerrogativa que lhe escapa (OLIVEIRA, 2002, p.15).

Com base na citação de Romualdo P. de Oliveira, observamos uma questão importante quanto ao direito à educação, com relação ao caráter de dupla obrigatoriedade. Portanto, não basta declará-lo, deve haver a correspondência do Estado, no campo da

⁵ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil/1988. Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e Art. 205: “A educação, direito de todos e dever do

promoção de tal direito, a todos os cidadãos e da família que não pode se excluir da obrigação de encaminhar a criança até a escola. Sobre o direito à educação, a Constituição Federal de 1988, se destaca, pois se compararmos aos textos constitucionais que a antecederam, constatamos que a Carta Política de 1988 conferiu a educação, em vários dos seus dispositivos, um grande destaque. Com relação ao direito à educação, na Constituição de 1988, temos o ensinamento de Romualdo Portela de Oliveira:

O texto de 1988 apresenta várias novidades em relação ao tema. Pela primeira vez, em nossa história constitucional, explicita-se a declaração dos direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação. O direito à educação aparece inicialmente, no Art. 6º. “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No capítulo da educação, no Art. 205, afirma-se que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Este artigo reafirma a precedência do Estado no dever de educar, com em 1969 [...] Além disso, no Art. 206, especifica-se que: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I-igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Este dispositivo, se transformado em realidade, avança em termos da efetivação da igualdade de todos perante a lei, pois um dos mecanismos mais conhecidos de exclusão já não se produz no caminho até a escola (falta de vagas, por exemplo), mas na própria ação da escola, que reproduz e estigmatiza parcelas da população, levando-as ao abandono precoce da escola (OLIVEIRA, 2002, p.24-25).

A Constituição Federal de 1988 se insere no contexto do Estado Democrático de Direito, momento de redemocratização do Estado brasileiro, na qual todas as garantias constitucionais são restabelecidas. Os direitos sociais são evidenciados, assim como, são elencados os mecanismos constitucionais que garantam a sua efetivação. No caso do direito à educação, conforme nos aponta Romualdo Portela de Oliveira, tais mecanismos são “o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, novidade legal em nossa tradição constitucional e a ação civil pública”. Segundo o autor:

O mandado de segurança está previsto no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo I- Dos Direitos Individuais e Coletivos, Art. 5º, LXIX, LXX, nos seguintes termos: LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX- o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação, legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses dos seus membros ou associados. Fábio Comparato observa que: Pelo mandado de segurança, podem ser defendidos os chamados direitos líquidos e certos, distintos da liberdade de locomoção, contra atos e omissões abusivas do

Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Poder Público. São considerados líquidos e certos os direitos cujo reconhecimento independe de uma instrução probatória no processo (testemunhas ou vistorias, por exemplo). (1989, p.96). No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que: “O mandado de segurança é remédio específico contra a violação, pelo poder público, de direito líquido e certo, outro que o de locomoção. O seu campo de atuação é definido por exclusão: onde não cabe o habeas corpus, cabe o mandado de segurança” (1973, p.295) [...] O mandado de injunção é previsto no Art. 5º, LXXI, nos seguintes termos: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. [...] O mandado de injunção atribui “poder legislativo” ao Judiciário na hipótese de a ausência de regulamentação prejudicar a garantia e/ou efetivação de determinado direito. [...] A ação civil pública está prevista no Art. 129, III, ao estabelecer as funções do Ministério Público: São funções do Ministério Público: (...) III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos. (...) §1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei (OLIVEIRA, 2002, p. 33-34).

Ainda, sobre a questão da garantia do direito à educação, na Constituição Federal de 1988, Evaldo Vieira chama a atenção para o fato de que:

É uma lista bela e conhecida, mas tal Estado de Direito não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressa em documento solene. Quanto a eles, o Estado de Direito determina a sua proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos sócio-econômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradições entre a simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação (VIEIRA, 1992, p.12).

Não podemos nos deixar levar pela magnitude do texto legal; é necessário que tenhamos presente que os direitos sociais somente são efetivados quando a população, no caso de não-efetivação, tenha conhecimento e se utilize dos mecanismos constitucionais que estão à sua disposição para cobrar a sua plena efetivação.

Tendo por base tal contexto social em que se insere o objeto de pesquisa, passamos à análise do objeto com relação à realidade na qual ele se insere, sendo parte constitutiva. Para tanto, abordaremos a categoria de totalidade. De acordo com Georg Lukács:

A concepção dialético-materialista da totalidade significa, primeiro, a unidade concreta de contradições que interagem “... segundo, a relatividade sistemática de toda a realidade, tanto no sentido ascendente quanto descendente (o que significa que toda a totalidade é feita de totalidades a ela subordinadas, e também que a totalidade em questão é, ao mesmo tempo, sobredeterminada por totalidades de complexidade superior” ... e, terceiro, a relatividade histórica de toda totalidade, ou seja, que o caráter de totalidade de toda totalidade é mutável, desintegrável e limitado a um período histórico concreto e determinado. (Apud Bottomore, Tom, op.cit. p.381).

Com relação ao “período histórico concreto e determinado” em âmbito internacional, a presente dissertação partirá do advento da crise dos Estados nacionais deflagrados ainda durante a década de 1970, e que teve como consequência direta, a sujeição em meados da década de 1980, a teoria política e econômica neoliberal, que irá influenciar nas relações entre o público e o privado em meados da década de 1990. Em âmbito nacional, a dissertação analisará as consequências da promoção das políticas sociais que está sendo repassada para a sociedade civil.

Devemos ter presente que não basta conhecer todos os aspectos da realidade, é necessário questioná-los, pois, somente assim, poderemos vir a conhecer os seus aspectos, as suas contradições, tendo em vista a sua transformação. Ao proceder à análise de qualquer objeto, devem-se considerar as totalidades a ele inerentes, suas contradições, tanto internas, quanto externas. Isso significa que, ao analisá-lo, por exemplo, devemos conhecer tanto do contexto nacional, quanto internacional, as relações que o fenômeno estabelece com outros, ou seja, as totalidades que passam a constituir o tema da pesquisa. De acordo com Ernest Mandel:

A dialética materialista deve, pois, abordar cada fenômeno, cada objeto de análise, não apenas para disso determinar as contradições internas que determinam a sua evolução (“as suas leis de desenvolvimento”). Deve igualmente esforçar-se por abordar o fenômeno material global, por dominar sob todos os seus aspectos, por considerar na sua totalidade, por evitar toda aproximação unilateral, que isola de maneira arbitrária tal ou tal aspecto particular da realidade, suprime não menos arbitrariamente, tal ou tal outro aspecto, e, é, por esse fato, incapaz de apreender as contradições no seu conjunto e, logo, de compreender o movimento de sua totalidade (MANDEL, 1982, p.117).

O objeto da presente dissertação, dentro do campo educacional, parte do pressuposto de que a educação não é tão somente um direito e um dever do Estado. A educação se constitui enquanto uma totalidade maior, na qual o Direito está inserido, entendida como uma política social de responsabilidade do Estado, que vise o atendimento a todos os cidadãos.

Não podemos compreender o social sem considerar o econômico, já que não são totalidades separadas, mas sim são partes de um movimento maior, no caso de manutenção da ordem capitalista. De acordo com Ellen Wood, “Ao separar o sistema de produção de seus atributos sociais específicos, os economistas político - burgueses são capazes de demonstrar a eternidade e a harmonia das relações sociais” (WOOD, 2006, p.29).

Nesse sentido, devemos perceber a educação como uma política social. Janete Azevedo avança no entendimento, considerando – a como uma “política social de natureza pública”, sendo o responsável a esfera pública, ou seja, a esfera pública em ação, o Estado em

ação, e, não, a esfera privada. Com relação ao conceito de política social, iremos remeter à conceituação adotada por Evaldo Vieira:

Examinando a política social, à primeira vista se pode deparar com o campo dos denominados serviços sociais, que significam em outro nível de apreciação o estudo de relações sociais e até de relações de produção. A política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma. Não se definindo a si, nem resultando apenas do desabrochar do espírito humano, a política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção. Portanto, os planos, os projetos, os programas, os documentos referentes em certo momento à educação, à habitação popular, às condições de trabalho e de lazer, à saúde pública, à Previdência Social e até à Assistência Social não se colocam como totalidades absolutas. E não se põe como totalidades absolutas enquanto esferas mais amplas, com a denominação de política social ou, em outro caso, de política econômica. Muito menos se põem como totalidades absolutas enquanto esferas específicas, que levam o nome de política educacional, habitacional, de saúde, previdenciária ou assistencial (VIEIRA, 2007, p.142-143).

Portanto, a política social⁶ se coloca em uma dimensão que se situa para além das políticas de cunho educacional, de saúde, de assistência social, dentre outras, o que não significa ser aquela uma totalidade absoluta, na medida em que não é vista de forma isolada, pois ao fazer referência à política educacional, necessariamente está tratando *a priori* de uma política social. Para Maria Elizabete Sampaio P. Xavier e Roberto Antonio Deitos:

Uma das características do capitalismo e do Estado capitalista é a de que a política social nada mais é do que uma parte da síntese possível das tensões e disputas econômicas, sociais e políticas, e, portanto, das contradições que geram. Não é possível compreender a política social fora dessa dimensão; até porque a política social e, conseqüentemente, a política educacional isolada da dimensão do Estado capitalista só seria possível como alternativa socialmente concebida para satisfazer, como universalização, as necessidades sociais coletivamente produzidas. Estaria, assim, na mesma direção da afirmação de Mészáros (2005), quando afirma que universalização da educação só poderia ocorrer concomitante e imbricada na própria universalização do trabalho (XAVIER; DEITOS, 2006, p.69).

A pesquisa é de tipo qualitativa. Ela vai considerar todo o processo de construção do conhecimento, os meios para se atingir os objetivos, e não apenas os resultados, os fins. É importante considerar também que a entrevista semi-estruturada vem ao encontro do próprio referencial teórico da pesquisa, pois “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas

⁶ Ainda sobre o conceito de política social, Maria Elizabete Sampaio P. Xavier e Roberto Antonio Deitos afirmam que “[...] as políticas sociais são expressões das mediações exigidas pelas tensões e disputas, que as transformam em representações, mediatas e imediatas, dos interesses de classes, no contexto das determinações políticas, econômicas e m sociais que movem a sociedade brasileira. Entendemos, assim, a política educacional brasileira não apenas como um componente da política social, mas como parte da própria constituição do Estado, que a concebe e a implementa no conjunto de suas ações de direção e controle social” (DEITOS; XAVIER, 2006, p.67).

também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, tanto dentro de uma situação específica, como de situações de dimensões maiores” (TRIVIÑOS, 2006, p.152).

Os instrumentos de pesquisa, da mesma forma que a argumentação teórica, não foram escolhas neutras e possuem o condão de fornecer suporte para a realização dos objetivos propostos pela pesquisa. As fontes de pesquisa utilizadas foram documentos e entrevistas, elaboradas a partir da análise da legislação municipal educacional de Sapiranga, a documentação referente à parceria entre o Município e o Instituto Ayrton Senna (IAS) e as legislações em âmbito federal e municipal que contemplam a temática que envolve a relação público-privada.

A coleta de informações para esta pesquisa foi feita com base nos seguintes instrumentos: análise da documentação, roteiro de pesquisa e entrevista semi-estruturada.

A análise documental irá privilegiar a legislação educacional de Sapiranga, dentre elas destacamos a Lei Municipal nº 2.328/97, que autoriza ao Executivo Municipal firmar convênio com o Instituto Ayrton Senna, para implantação do Programa de Aceleração da Aprendizagem.

Foi analisada a legislação ordinária, com destaque para a Lei nº. 9.637/98, que trata respectivamente sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais, e a Lei nº. 9.790/99 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências, bem como a Lei Complementar nº. 101/00, conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Foram realizadas entrevistas em duas Escolas da Rede Municipal de Ensino de Sapiranga, na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMED) e no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE).

A realização das entrevistas semi-estruturadas (Ver Anexo A) deu-se por meio de roteiro de pesquisa. Tal instrumento possui a função de, em um primeiro momento, fornecer ao pesquisador, informações não especificadas dos sujeitos, auxiliando posteriormente na realização do objeto de estudo. A entrevista semi-estruturada permite uma interação maior entre o entrevistador e o entrevistado, atribuindo, com isso, relevância tanto ao pesquisador, como ao sujeito entrevistado no desenvolvimento da entrevista; nada é estático e pré-determinado, existe um planejamento, mas se trabalha com uma maior liberdade de ação e interação. Para Augusto N. S. Trivínos:

Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 2006, p. 146).

A principal contribuição da entrevista de tipo semi-estruturada é possibilitar, de certa forma, um protagonismo por parte do entrevistado na interação com o entrevistador, fazendo com que o resultado da entrevista seja enriquecedor.

1.4. A Reconfiguração do papel do Estado

Nessa parte da dissertação, iremos abordar o contexto histórico relativo à crise do modelo de Estado de bem – estar social, na década de 1970, que tem como conseqüência para as décadas posteriores, a predominância do Neoliberalismo enquanto orientação dominante, que se contrapõe ao modelo de bem-estar social e imprime a necessidade de que os Estados nacionais passem por reformas no atendimento das políticas sociais.

Tal contexto é relevante para o desenvolvimento desse trabalho, pois nos permite observar de que forma a educação foi, gradativamente, ao longo das décadas, deixando de significar um dever do Estado, durante a vigência do modelo de bem-estar social, com a ressalva dos países que o vivenciaram, até o advento da crise desse modelo, que traz consigo uma nova postura frente as políticas sociais.

Com a crise desse modelo e a reforma dos Estados, não somente a educação, como os demais direitos sociais (saúde, assistência social, trabalho) passam a contar com a participação da sociedade civil e, não mais prioritariamente pela esfera estatal no que diz respeito às suas execuções. Tal realidade pode ser refletida no ordenamento jurídico que acaba por consagrar, através de uma legislação⁷ específica, a participação da sociedade civil no fomento das políticas sociais. Essas reformas implicarão em um aprofundamento da relação entre o público e o privado, no campo de atuação das políticas sociais, uma vez que tal

⁷ Sobre a legislação que contempla a sociedade civil, basta ver que uma das leis mais antigas que trata do tema é a lei nº 91/1935 que reconhece como de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, foi apenas regulamentada em 1961. As leis que atualmente abordam o tema são a Lei nº 8.742, que é a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Lei nº. 9.637 que trata das Organizações Sociais (OS) e a Lei nº 9.790, sendo essa a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS) e são datadas respectivamente dos anos de 1993, 1998 e 1999.

obrigação deixa de ser exclusiva do Estado, pois vem sendo descentralizado para os entes privados, o que vem corroborar na análise do presente objeto de pesquisa, o qual se propõe a analisar os aspectos jurídicos e normativos da relação público-privada no Brasil, tendo como exemplo a parceria da Prefeitura Municipal de Saporanga com o Instituto Ayrton Senna (IAS).

Com relação específica ao contexto brasileiro, o país não vivenciou o *Welfare State*. Podemos afirmar que, no Brasil, vivenciamos a experiência de um Estado desenvolvimentista. Segundo Roberto Bianchetti:

Um número significativo de países europeus possibilitaram, não sem luta, à classe trabalhadora uma efetiva melhoria de vida e uma garantia de fundo público de amplos direitos sociais como: saúde, habitação, educação, emprego e seguro-desemprego etc. Efetivou-se, de outra parte, um processo concreto de ganhos reais de produtividade por parte da classe trabalhadora. Esta realidade tem sido bastante diversa nos países latino-americanos, de colonialismo e subserviência aos centros hegemônicos do capitalismo internacional. Entre nós, como lembra Galeano, conhecemos o Estado de *mal-estar social*. (BIANCHETTI, 1999, p.10).

De acordo com o entendimento de Vieira, no Brasil não houve a materialização de um modelo de bem - estar social, na sua acepção, e, sim, apenas um tímido avanço no campo de algumas garantias e da legitimação de alguns direitos considerados como básicos, dentre eles, a saúde e a educação. Nesse sentido, afirma David Harvey:

Devem-se acrescentar todos os insatisfeitos do Terceiro Mundo com um processo de modernização que prometia desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo, mas que, na prática, promovia a destruição de culturas locais, muita opressão e numerosas formas de domínio capitalista em troca de ganhos bastante pífios em termos de padrão de vida e de serviços públicos (por exemplo, no campo da saúde), a não ser para uma elite nacional muito afluyente que decidira colaborar ativamente com o capital internacional (HARVEY, 1989, p. 133).

Os primeiros sinais da crise do Estado intervencionista iniciaram na segunda metade da década de 1960 e no início da década de 1970, uma vez que essa forma estatal não conseguiu permanecer, conforme David Harvey, diante das “contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 1989, p. 135) que se materializavam, ainda segundo David Harvey, pela “rigidez dos compromissos do estado, rigidez nos mercados [...] e a flexível política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável” (1989, p.136), pois as necessidades do sistema do capital sempre devem prevalecer com relação ao atendimento das necessidades básicas da população.

No Brasil e, na maioria dos países latino-americanos, nesse período histórico, lutava-se contra as ditaduras militares, contra a repressão política e ideológica e a supressão de direitos e garantias constitucionais fundamentais, ações inerentes ao período ditatorial; isso

significa dizer que o Brasil sofreu as conseqüências da crise do modelo de bem-estar social, sem tê-lo sequer vivenciado. De acordo com Janete Azevedo:

Neste contexto, pode vir à tona as perversas conseqüências do “estatismo autoritário” próprio do regime instalado no pós-64, o qual forjara um padrão peculiar de política social que então se herdava. Naquele momento, tinha-se o espaço político que permitia desvelar publicamente o quanto as políticas econômicas empreendidas pelo regime autoritário contribuíram para aprofundar a negação de direitos sociais à maioria, malgrado o alargamento formal das suas políticas sociais (AZEVEDO, 1997, p.01).

O que se depreende de tal afirmação, é que esta é uma situação peculiar, posto que, para analisar o presente objeto de estudo, temos que levar em consideração que os direitos sociais, dentre eles, a educação, durante a ditadura militar sequer foram garantidos constitucionalmente.

Foi com a crise do modelo de bem-estar social que o Neoliberalismo predominou enquanto orientação política, econômica e social, fazendo com que o Estado passe por um processo de reconfiguração do seu próprio papel, em todas as suas esferas e com relação às suas próprias determinações, de caráter social, econômico e político.

Enquanto corrente de pensamento, o Neoliberalismo possui três escolas: a Escola Austríaca, a Escola de Chicago e a Escola da Virgínia ou Public Choice⁸; todas essas correntes possuem em comum, a necessidade das regulações do Estado, ser passadas para o mercado, com sua lógica de competitividade, sendo que as 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, p.44). Sobre a relação entre o Estado e a política neoliberal, de acordo com Roberto A. Follari:

Vemos así que los enemigos del Estado no son sólo marxistas y foucaultianos, sino también – y muy principalmente em la práctica, aunque no tanto em el plano de la teoría social – los neoliberales y sus tecnócratas pagos. Y es de advertir que la “delgada línea” que separa estos dos puntos de vista que debieran ser claramente opuestos (pues em efecto lo son, em cuanto a sua finalidades) no ha sido casi nunca suficientemente delimitada. Tan es así, que los neoliberales a menudo utilizan

⁸ O pensamento neoliberal desdobrou-se, no pós-guerra, em algumas linhas ou variantes. Três delas são mais claramente definidas, embora uma quarta, a dos “anarco-capitalistas” ou minimarquistas, como Robert Nozick, devesse ser lembrada. Mas as três principais são, pela ordem das “datas de nascimento”: escola austríaca, liderada por Friedrich August von Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal contemporâneo; escola de Chicago, personificada em T. W. Schultz e Gari Becker (ligada à teoria do capital humano) e principalmente Milton Friedman (1912-), o grande homem de mídia dessa escola e a escola de Virgínia ou public choice, capitaneada por James M. Buchanan (1919-). O grande nome da corrente neoliberal é sem dúvida Friedrich August von Hayek (1899-1992). Herdeiro da chamada escola austríaca de economia, o pensamento de Hayek é um descendente das reflexões de Carl Menger (1840-1921) e da posição ardorosamente antiestatista e anti-socialista de Ludwig von Mises (MORAES, 2001, p.42-43).

argumentos “de izquierda” para justificar sus posiciones, y em muchos casos logran enganar a diversos interlocutores em cuanto a su verdadera ideologia. El pretender que se está a favor de la descentralización de los servicios de salud o los escolares por razones “democráticas” oculta que lo que se busca los neoliberales es algo muy diferente: antes solventaba el gasto estatal o, lisa y llanamente privatizar la gestión para que se realice – según ellos – “desde la sociedad civil”, y de uma manera supuestamente diferenciada y “plural” (FOLLARI, 2003, p.54).

Uma das características do Neoliberalismo é justamente a tendência à apropriação de conceitos, para dessa forma, legitimar a sua política. Podemos citar como exemplo, o termo descentralização. Para os neoliberais, descentralização não está associada à gestão compartilhada dos entes federados (Governo, Estados e Municípios), passando a significar a desobrigação do Estado para com as políticas sociais, repassando-as para a sociedade civil. Uma das expressões que melhor definem o Neoliberalismo é o chamado Estado mínimo. De acordo com Vera Peroni, “é importante frisar que o Estado é mínimo apenas para as políticas sociais. Na realidade é o Estado máximo para o capital” (PERONI, 2006, p.14) passando para o mercado o seu campo de atuação. Segundo Azevedo:

Defensores do “Estado Mínimo”, os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista (AZEVEDO, 1997, p.12).

O pensamento neoliberal defende que o financiamento em políticas sociais tem como consequência para os Estados, o endividamento e a inflação sem a correspondente contraprestação para a esfera pública, o que vale afirmar, o ente estatal não “lucra” com o investimento em políticas sociais de atendimento aos direitos sociais da população. Sobre o Neoliberalismo no Brasil, Luis Antônio Cunha, dispõe que:

Essa ideologia privatista ganhou força com o esgotamento do regime militar e se somou à idéia e práticas arraigadas em nosso país. Os grupos econômicos (privados) passaram a acusar o Estado pela crise dos anos 80, desde a retomada do processo inflacionário até a manutenção de uma grande, onerosa e desnecessária burocracia, passando pela crescente dívida interna, atribuída à necessidade de empréstimos a juros cada vez mais altos, alimentando uma especulação financeira sem precedentes. Omitiam é claro, que o déficit público também resultava do favorecimento ao setor privado mediante a inoperância da máquina fiscal, as isenções tributárias, as transferências diretas e indiretas (como as bolsas de estudo para as escolas privadas), os empréstimos a juros negativos e os subsídios a fundo perdidos. Nessa luta ideológica, o privatismo brasileiro teve importantes modelos externos: o crescente movimento pela privatização de funções públicas em países de centro capitalista (Estados Unidos, Inglaterra, França, Espanha e Itália), na América Latina (o México e a Argentina) e até mesmo na reinterpretação da *Pierestróika* soviética, como se nada mais fosse do que uma face diferente do mesmo processo, isto é, a incorporação da economia de mercado capitalista e o abandono da planificação

estatal. Nos países de centro capitalista, além de se venderem empresas estatais aos grupos privados, passava-se, também, ao grande público a justificativa de tal processo como um imperativo na busca pela eficiência, da diminuição do déficit governamental e, finalmente, da consolidação da democracia (CUNHA, 1995, p.13-14).

Podemos constatar que o mercado se torna o agente regulador da vida em sociedade por excelência, e não mais o Estado, sob o argumento de que a esfera privada é mais eficiente que a esfera pública. Para José Luís Sanfelice:

[...] O Estado passa a ser foquista nas políticas sociais e vai jogando tudo para o mercado. O Estado faz política de foco. São políticas de gerenciamento das tensões maiores ou aquelas que exigem investimentos que o setor privado não quer fazer. [...] A mercantilização dos direitos sociais não politiza a sociedade civil (SANFELICE, 2006, p 62).

Assim, a promoção das necessidades básicas da população, a promoção das políticas sociais, conforme o Neoliberalismo devem ser realizadas seguindo uma lógica que favoreça as relações de mercado, tendo como estratégia a privatização das instituições públicas, passando a responsabilização para o mercado.

Durante a década de 1990, surge na Inglaterra uma orientação que se define como uma alternativa ao próprio Neoliberalismo, qual seja a Terceira Via, que possui como um dos seus principais teóricos Antony Giddens. Tal orientação foi incorporada pelo primeiro ministro da Inglaterra na época, Tony Blair.

Nesse sentido, a Terceira Via foi relacionada ao Novo Trabalhismo Inglês, que sucedeu a política inglesa anterior, o Neoliberalismo de Margareth Thatcher. De acordo com Antony Giddens, a Terceira Via se coloca entre a Social Democracia e o Neoliberalismo, pois pretende “adaptar a social – democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas” (GIDDENS, 2001, p.36).

É importante fazer a seguinte ressalva: tanto o Neoliberalismo quanto a Terceira Via acreditam que a crise está no Estado, mas enquanto no Neoliberalismo a estratégia utilizada são as privatizações, para a Terceira Via a estratégia é o Terceiro Setor através da constituição de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, de acordo com Ricardo Antunes, passando a *criar novas regulamentações* entre a esfera pública e a privada. Segundo Vera Peroni:

O Terceiro Setor é a estratégia proposta pela Terceira Via em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo. Enfim, os dois concordam que a crise esteja no Estado, que gastou demais e deve se retirar da execução das políticas sociais. Para a Terceira Via, o Estado deve repassá-las para a sociedade, através do Terceiro Setor;

para o Neoliberalismo, deve transferi-la para o mercado através das privatizações (PERONI, p.17, 2006).

Ao prevalecer à sociedade de tipo solidário, voluntariosa, chamada pela Terceira Via de sociedade ativa, tem como consequência o fortalecimento da relação entre o público e o privado, no qual o poder público financia, na maioria das vezes, a prestação das políticas sociais, que são executadas seguindo uma lógica privatista. É o que ocorre a partir da análise do objeto dessa dissertação, pois com relação à parceria entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS), o que ocorre é que a Prefeitura continua a financiar a educação, entretanto, o IAS impõe a sua filosofia, se distanciando dos valores da gestão democrática e prevalecendo a orientação empresarial nos sistema de ensino. Nesse sentido, temos o entendimento de José Luís Sanfelice:

As políticas sociais foram deslocadas para a sociedade civil. São políticas sociais submetidas à lógica de mercado, à concorrência, à competitividade. Você tem que pagar a complementação de sua aposentadoria, você tem que pagar o seu plano de saúde, e você paga quanto pode. Se não der, você não paga, morre. O público não-estatal, na vertente da lógica de hoje, é a lógica de mercado. Não é outra coisa, embora parte da esquerda se encante com isso. ONGS, trabalho voluntário, parcerias e outras práticas estão na moda. É voluntarismo, assistencialismo focado, mercantilização dos direitos sociais. As políticas sociais estão enfraquecidas (SANFELICE, 2006, p.62).

No próximo subcapítulo, vamos tecer algumas considerações acerca da relação público-privada e a educação, a partir do advento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no qual se insere a presente dissertação. Para tanto, iremos realizar uma revisão bibliográfica sobre a relação entre o público e o privada, na prestação do direito à educação, buscando estabelecer um diálogo com vários autores que tratam dessa temática e que contribuíram, de alguma forma, para o entendimento dessa realidade, tão presente no universo educacional brasileiro, assim como em outros países.

1.5. A Relação Público – Privada e a Educação

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu texto, tendo em vista a correlação de forças daquele momento, tanto os valores e princípios da gestão democrática, especificamente, com relação à educação pública, como os interesses relacionados à educação privada, ou ainda dos “setores confessionais”. De acordo com Romualdo Portela de Oliveira:

Como resultado das disputas na Constituinte, o texto final da Constituição Federal de 1988 consagrou, no capítulo da educação, uma formulação que, no essencial, contemplava o interesse dos setores confessionais: apesar de manter a identidade

estatal e público, admitiu uma diferenciação, no âmbito das instituições privadas, entre as com fins lucrativos e as sem fins lucrativos, estas com direito a receber subsídios do Poder Público [...] As três noções de público e privado incorporadas pela CF de 1988 podem ser classificadas da seguinte forma: 1) o público como estatal e 2) o privado terceiro setor; 3) o público nem estatal nem privado.(OLIVEIRA, 2005, p. 156-157).

A Constituição Federal de 1988, ao introduzir as variáveis conceituais do público e do privado no campo educacional, acabou por anteceder as reformas que a educação, bem como os demais direitos sociais, iria sofrer durante a década de 1990, com relação à sua promoção.

A educação brasileira foi bastante influenciada, a partir da década de 1990, pelas reformas⁹ empreendidas no Estado brasileiro, principalmente, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998)¹⁰. Tais reformas receberam uma forte influência dos Organismos Internacionais, uma vez que os governos estavam economicamente atrelados a esses organismos, dentre eles, o Fundo Monetário Internacional - FMI, o grupo do Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, a Organização Internacional do Trabalho - OIT, a Organização Mundial do Comércio – OMC e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL.

A reforma educacional em curso no Brasil coloca a educação como um eixo entre a reforma e a produtividade. Tem por objetivo declarado, assegurá-la para todos, desde que seja relevante e eficaz, ocorrendo mudanças de ordem prática no sistema educativo, tais como: maior flexibilidade, descentralização e competitividade, acarretando em novos marcos conceituais e o Estado um mero fiscalizador das políticas educacionais. Tal contexto advém da suposta crise estrutural e financeira dos Estados que teve início na maioria dos países no início da década de 1980, conforme já mencionamos através do contexto brasileiro, conforme Leher:

O ano de 1982 é convencionalmente definido como o da “crise da dívida dos países latino-americanos, um marco cujas repercussões político-econômicas se propagaram

⁹Para Marise Nogueira Ramos, “As reformas econômico-políticas vivenciadas no Brasil a partir dos anos 1990 inserem-se num contexto global de transformações, produzidas pela crise do capital, que incidiu sobre os padrões societários implementados pelos países de capitalismo avançado e pelo bloco socialista europeu. Essas crises compuseram um quadro de insustentabilidade dos padrões existentes, gerando a perspectiva de uma nova ordem mundial, baseada na desregulamentação da economia dos Estados nacionais e na globalização das economias mundiais, atravessada pelo desenvolvimento tecnológico internacionalizado (RAMOS, 2005, p. 31).

¹⁰ Para Lucia Maria W. Neves e Marcela Alejandra Pronko “A vitória de FHC para a Presidência da República, a composição cada vez mais conservadora do Congresso Nacional, a composição também conservadora dos governos dos estados e a crescente expansão dos seus aparelhos privados de hegemonia culturais e políticos, dão conta de assegurar a hegemonia da burguesia construída progressivamente nos primeiros anos da década de 1990. A partir de então, os limites impostos por uma correlação de forças caracterizada pela ainda forte presença de segmentos progressistas na definição das políticas estatais vão paulatina e contraditoriamente se atenuando (NEVES; PRONKO, 2008, p. 56).

por toda a década, ressoando ainda nos anos de 1990. No entanto, se é verdade que 1982 é marco, também é certo que os acontecimentos que transformaram a economia latino-americana naquele ano têm raízes muito profundas, dizendo respeito às condições estruturais do capitalismo e, sobretudo, ao atual estágio de hipertrofia do capital financeiro (LEHER, 1998, p. 128).

Essa conjuntura fez com que os países, dentre eles o Brasil, tivessem que recorrer a empréstimos realizados através dos Organismos Financeiros Internacionais. Os empréstimos foram realizados para promover o ajustamento estrutural dos países, condicionando estes países à realização de reformas, com o intuito de manutenção dos seus equilíbrios financeiros e fiscais, conforme ilustramos através do exemplo do Brasil. De acordo com Vera Lúcia Bazzo:

As reformas educacionais de orientação neoliberal não foram um empreendimento apenas local: acompanharam o movimento reformista espelhado na América Latina, nos demais países em desenvolvimento e, de certa forma, também na Europa, estimuladas e mediatizadas por organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a Unesco/Unicef, a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), entre outros, que, pautados em estudos e diagnósticos locais, porém difundidos como se fossem universais, forneciam orientações (receituários e prescrições), ao mesmo tempo em que criavam, por recorrência discursiva, um tipo de convencimento homogeneizante sobre as causas da crise na educação e seus “remédios”. Tais explicações tentavam atribuir a crise da educação a fatores específicos e delimitados, como má gestão, formação inadequada dos professores, currículos ultrapassados para as necessidades contemporâneas, ausência de recursos públicos, para citar os mais freqüentes. Em todos os lugares, o discurso da necessidade de modernização do sistema vinha articulado com a defesa das reformas educacionais. Foi, então, por inspiração da racionalidade técnica e sob influência do pragmatismo, que os princípios da eficiência e da eficácia transformaram-se nas justificativas centrais das reformas apregoadas pelas políticas públicas para a educação nos anos 90 (BAZZO, 2006, p. 31-32).

Dentre as justificativas apresentadas pelos Organismos Internacionais, está a adequação dos países à nova ordem globalizada, o que de fato ocorreu foi que, os países para se tornarem “atrativos” aos investimentos internacionais, dentro da nova ordem de concorrência por mercados, frisam-se cada vez mais voláteis, diminuíram suas taxas de lucros e ofereceram uma série de vantagens financeiras, gerando com isso, prejuízo para as suas próprias economias. Nesse sentido, ainda temos o entendimento de Francisco Carlos A. Albuquerque:

Outra referência importante na reforma educacional do Estado Capitalista é a presença, nos chamados países emergentes, das instituições multilaterais de regulação da economia internacional. Nesse caso, merece especial destaque o Banco Mundial (BIRD), não só no papel de agência reguladora de economia capitalista internacional – e, nesse sentido fiscalizadora dos processos de globalização, abertura econômica e programas monetários e fiscais rígidos e semelhante – como também de formulador das políticas sociais restritivas da era neoliberal, com forte viés economicista. O Banco Mundial está presente de forma bem explícita nas políticas de educação (ALBUQUERQUE, 2008, p.36).

Tais orientações dos Organismos Internacionais¹¹ não ocorrem sem embates e críticas por parte de uma grande parcela da comunidade acadêmica e dos sujeitos envolvidos no processo de aprendizagem nas escolas. A relação público-privada na educação possui o condão de guiar a educação pública para que se privilegie a formação, para o atendimento, essencialmente, das necessidades do mercado, e não visando a emancipação dos indivíduos.

Com isso, as escolas públicas se vêm diante de uma lógica que não privilegia o ideário democrático do ensino, e sim, a lógica de mercado e da competição. Para tanto, é necessário realizar uma reflexão mais aprofundada acerca deste novo padrão de gestão da educação, o qual possui, como uma das principais causas, a influência direta desses Organismos Internacionais.

Nesse contexto, o governo federal promulgou, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹², que trata especificamente sobre a reforma no Estado brasileiro. Dentre as principais alterações do PDRAE, está o estímulo à realização das parcerias entre a esfera pública e a privada¹³ na promoção dos direitos sociais, ou seja, com isso tem-se a configuração da relação público-privada.

De acordo com o PDRAE, a relação público-privada se estabelece na medida em que a esfera privada passa a atuar não como um mero colaborador do Estado, mas como um verdadeiro substituto do ente estatal, no campo de atuação dos direitos sociais, dentre eles, a educação. Conforme, Carmelita Cristina de O. Bueno e Mônica de C. M. Kassar:

É nesse contexto que o papel do Estado é redefinido e ele deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. A “nova” posição do Estado em relação às ações sociais

¹¹ De modo geral, a trajetória das políticas educacionais dos organismos internacionais para a América Latina e o Caribe segue a mesma trajetória histórica das diretrizes políticas em nível mundial, em especial aquelas destinadas aos países em desenvolvimento. Suas intervenções na área educacional se iniciam também na região nos anos 1960, voltadas primeiramente para a formação técnico-profissional e, mais tarde, para a expansão da educação elementar. Até os anos iniciais de 1980, elas se dirigem para o desenvolvimento de programas e projetos de educação e saúde, com vistas a aumentar a produtividade do trabalho e a formar atitudes favoráveis ao bloco capitalista nos tempos de Guerra Fria, embora de forma incipiente, também tenham se direcionado ao fomento à expansão da educação superior, com a finalidade de formar os intelectuais orgânicos do processo de modernização capitalista regional, sob a ideologia do desenvolvimentismo e do americanismo (NEVES; PRONKO, 2008, p.100).

¹² O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) será melhor detalhado, no subcapítulo n°3.1. dessa dissertação.

¹³ Os termos público e privado têm adquirido conotações em diferentes momentos da história da cultura ocidental (PINHEIRO, 1996, pp. 256-259). As configurações históricas concretas de oposição ou antagonismo, mas também de intercâmbio e de convivência entre o público e o privado, necessitam ser esclarecidas à luz da pesquisa – no caso, aqui, histórico educacional. Tais categorias envolvem-se em diferentes contextos, com redes conceituais diversificadas, com pressupostos diferenciados e com possíveis desdobramentos teóricos e ideológicos provocadores e/ou promotores de políticas e práticas educativas (ARAÚJO, 2005, p. 126).

aproximam-se do enfoque proposto pelo Banco Mundial por meio de seus relatórios. Em documento divulgado em 1997, essa instituição entendia que “[...] o papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, *porém não como agente direto do crescimento, mas como sócio, elemento catalisador e impulsionador desse processo*” (BUENO; KASSAR, 2005, p. 120-121)

De acordo com Dalila Andrade Oliveira, o marco legal da relação público-privada, foi a Emenda Constitucional nº. 19, de junho de 1998, pois, segundo a autora:

A emenda constitucional reflete a lógica racional presente na reforma do estado assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. A instituição das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão vai interferir nos rumos que tomará a gestão da educação brasileira. Nesse sentido, a autora afirma que as reformas sociais no estado brasileiro hoje e, em especial, no setor educacional aliam-se às demandas de maior acesso e às questões de ineficiência produtiva do sistema. Dessa maneira, têm conduzido mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas, recomendando a adoção de critérios de racionalidade administrativa como meio de resolução dos problemas (OLIVEIRA, 2002, p.127-128).

A Emenda Constitucional nº 19 (EC/19) reflete a lógica neoliberal, assumida pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, caracterizada pela diminuição da máquina pública, diminuição dos gastos sociais, ênfase na racionalidade administrativa e busca por resultados, bem como pela criação da figura do cidadão-cliente. Tendo por base a orientação política do governo federal, observamos que, tanto o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), como a própria promulgação da Emenda Constitucional nº. 19 (EC/19) se configuram como conseqüências da implantação da orientação política neoliberal.

Para tanto, seguindo tal orientação, ambos, PDRAE e EC/19, partem da premissa que o Estado não deve ser o principal promotor das políticas sociais, devendo remeter o seu fomento, à participação da sociedade civil, a partir da parceria com o ente público. Sobre o advento da relação público-privada, temos o entendimento de Raquel Pereira C. Gandini e Sandra Aparecida Riscal:

A conseqüência do advento da relação público-privada na educação foi um deslocamento das demandas da esfera pública, antes compreendidas como pertencentes à esfera estatal, para um setor designado, genericamente, público não-estatal, que estabelecerá um espaço institucional fora do campo exclusivo do Estado. A autora complementa afirmando que “é nesse sentido que a educação passa a ser entendida e, sob essa significação, se apresenta, na reforma do estado, como setor público-não estatal. Passando a ser concebida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, foi aberto o espaço, na educação, para a gradual incorporação dos agentes privados (GANDINI; RISCAL, 2002, p. 57-58).

As autoras trazem uma importante contribuição, na medida em que relacionam a alteração na execução dos direitos sociais, pois deixam de ser uma responsabilidade do setor

público, passando para o setor público não-estatal, e a educação, passe a ser vista enquanto um mero serviço e, não mais, como um direito social, garantido constitucionalmente. Para Maria Otília K. Susin:

Para Bresser Pereira, no capitalismo contemporâneo existem três formas de propriedade, e não somente a pública e a privada, como sempre preconizou. São elas: a propriedade privada, a propriedade pública e a propriedade pública não-estatal. A propriedade só pode ser considerada privada quando ela gera todas as suas receitas, e o mercado assume a coordenação das suas atividades. Quando isso não acontece, ela se torna uma propriedade “público não-estatal” (Pereira, 1996, p.287). A propriedade “pública não-estatal” possibilita a uma instituição receber verba pública e, em contrapartida, desempenhar uma atividade que, mesmo não sendo um serviço exclusivo do Estado, substituiu sua atuação, embora não o eximindo da responsabilidade de garantir ao cidadão os serviços de interesse social. Melhor dizendo, não isenta o Estado da responsabilidade social e administrativa do serviço ofertado por envolver “direitos humanos” que devem ser assegurados por ele (SUSIN, 2006, p. 133-134).

A educação, quando é vista unicamente sob a perspectiva do público não-estatal, se transforma, gradativamente, meramente em um serviço e não mais em um direito; para tanto, exige unicamente que o direito à educação seja prestado de forma eficiente, o que significa que visa apenas a produção de resultados, e que, por se tratar de um serviço, ou ainda, de um bem de consumo, deve atender às necessidades do mercado. Para Olinda Maria Noronha:

A apropriação ou o monopólio dos bens produzidos pelo conjunto dos homens na história, por um determinado grupo que detém o controle sobre os outros grupos, antecede a forma histórica do capitalismo. No entanto, com o surgimento do capitalismo e da propriedade privada dos meios de produção, esse processo de monopolização e de controle dos bens significativos passa a acentuar-se e a ganhar um conteúdo particular que é o da exploração, o da acumulação e o do controle do estoque de bens – entre eles o conhecimento – nas mãos de uma minoria. Os conflitos e as lutas por partilhar os bens produzidos historicamente pelo conjunto dos homens passa então a ser uma constante na história da humanidade, estendendo-se até a atual forma histórica do capitalismo globalizado pós-fordista (NORONHA, 2005, p.146).

Neste momento particular de crise do capitalismo, percebemos que a adoção de parcerias entre o público e privado na promoção da educação faz com que a realidade social não se altere, ou seja, uma minoria, que domina o capital, continuará a deter os bens, dentre eles, o conhecimento. Ao contrário do que se possa pensar, com o estabelecimento da relação público-privada, não se permitirá que a totalidade da sociedade civil passe a ser detentora do conhecimento, disputado dentro da ordem capitalista.

O que prevalece é que a sociedade civil se vê tão atrelada a essa ordem capitalista ao passo que, no atual contexto de crise do sistema, ela acaba se responsabilizando pelas políticas sociais, que deixam de significar uma obrigação dos Estados. A sociedade passa a

vincular-se às organizações do Terceiro Setor, legalmente reconhecidas, e passa a firmar parcerias com o poder público, agindo no cumprimento das obrigações que o Estado deixa de executar. Para Lucia Bruno:

[...] Falam e procuram justificar a redução dos investimentos estatais nas políticas sociais, transferindo parte da responsabilidade sobre esses serviços para a própria classe trabalhadora, que além de sua jornada de trabalho diária (quando a tem), deve também assumir uma segunda, durante a qual haverá de produzir para si mesma aquilo que o Estado desobrigou-se de fornecer-lhe. Outra parte desses serviços é transferida para o setor privado, onde estes são produzidos como mercadoria, operando-se assim a expansão do mercado de bens e serviços consumidos pela classe trabalhadora. Esse processo é bastante visível no caso da educação (BRUNO, 2002, p. 27).

A educação, quando movida por interesses próprios, faz com que os cidadãos não participem do controle dos bens produzidos em sociedade, dentre eles, o próprio conhecimento. O que ocorre é que quem acaba controlando ou é uma pequena parcela da sociedade, ou ainda o mercado, quando a sua execução é transferida para o setor privado.

É o que ocorre com as parcerias firmadas entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e os Municípios brasileiros. No caso da relação público-privada na educação, através da parceria entre o Instituto Ayrton Senna¹⁴ e o Município de Sapiranga, quando o IAS estabelece tal parceria, utiliza a alegação de que vai contribuir para a educação pública, aumentando a sua eficiência.

De fato, as conseqüências dessa relação público-privada deveriam ser questionadas, pois, o que se constata é um aumento da competitividade entre os alunos, o distanciamento dos princípios da gestão democrática, a premiação por desempenho, a ênfase nos resultados, a diminuição da autonomia dos professores, dentre outras conseqüências. O aumento da eficiência na educação é um dos principais argumentos defendidos para a mudança na esfera de atuação das políticas educacionais, uma vez que a esfera privada é tida como “mais eficiente” que a esfera pública. De acordo com Lisete Arelaro:

Adotando estas políticas na área educacional, onde a prestação da baixa qualidade da educação pública oferecida justifica a tese de que a adoção destas “estratégias” – ainda que aparentemente provisórias – colaborariam (pois elas são “parceiras”) para tornar mais eficientes o trabalho educativo e os projetos das escolas, certamente a gestão democrática, com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças, é empecilho a ser superado, por desnecessário (ARELARO, 2007, p.916).

¹⁴ A relação entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna será aprofundada no capítulo 4 dessa dissertação.

Para os que defendem a adoção da relação público-privada na educação, entende-se que a gestão democrática se torna um empecilho, na busca por resultados mais eficientes. Não podemos esquecer que a gestão democrática é uma conquista constitucional, pois foi somente a partir da Constituição Federal de 1988, que a gestão democrática do ensino foi erigida à categoria de princípio constitucional, após a correlação de forças, do período que antecedeu a promulgação da Carta Política de 1988. De acordo com Juliana S. Lumertz:

Diversas entidades nasceram neste período da luta contra a ditadura expressando esta correlação de forças. Entre elas, destacam-se as propostas feitas durante a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, na qual foram debatidas propostas a serem incorporadas na Constituição Nacional. O documento resultante daí foi a “Carta de Goiânia”, que incluía mecanismos de democratização da gestão da educação, como, por exemplo, a educação entendida como direito de todos, sendo gratuita e laica nos estabelecimentos públicos; ensino fundamental obrigatório, com duração de oito anos; garantia do Estado à sociedade civil do controle e execução da política educacional por colegiados constituídos democraticamente; participação e mecanismos de controle social efetivo 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, 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” e acompanhado pelo “Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita”. O Fórum surgiu como um espaço para debater a construção de um projeto para a educação como um todo e não somente para a escola, lutando pela redemocratização da educação e objetivando a elaboração de uma carta magna para o país (LUMERTZ 2007, p.38).

Dentre as suas características, está a participação de todos os sujeitos envolvidos na educação, tais como, professores, alunos, funcionários e pais, nos processos de tomada de decisões da escola; entretanto, tal conquista acaba por significar um empecilho, quando se busca exclusivamente resultados e mais eficiência da educação. Em que medida o princípio da gestão democrática do ensino passou a significar um problema para a educação? Qual o objetivo de uma educação que se pretende eficiente e que não leva em consideração os princípios democráticos da escola?

Para os teóricos da Terceira Via, a participação é defendida, porém, com outro sentido. Significa, em sua essência, que a sociedade civil, quando exerce seu direito de participação, o faz na medida em que assume a responsabilidade pela execução das políticas sociais. Esse é o entendimento de José Eudes B. Bezerra:

O discurso da gestão democrática e participativa que emerge no âmbito da reforma do Estado, iniciada nos anos 1990, enfatizando a participação da sociedade civil, se apresenta inseparável das estratégias de transferência da responsabilidade para as populações beneficiárias dos serviços públicos. Assim, a política de descentralização, democratização das escolhas dos dirigentes e participação das organizações e lideranças nos núcleos gestores articula medidas como a otimização dos recursos, a flexibilização dos direitos, o autofinanciamento das instituições e a

privatização com a co-responsabilização das populações na aplicação destes planos (BEZERRA, 2008, p.47-48).

Como consequência da “participação” da sociedade nos sistemas de ensino, através do aumento crescente do número de parcerias entre o público e o privado na educação, significa a transformação gradativa, do direito à educação em um bem de consumo, e não mais em um direito e uma conquista de todos os cidadãos. A base ideológica, na qual se baseiam os partidários que defendem o estímulo às parcerias, as justificam de acordo com Lucia Bruno:

Trata-se de justificar o crescente descompromisso do estado quanto ao financiamento e à implementação das políticas sociais compensatórias, cujo alvo é a classe trabalhadora, e, ao mesmo tempo e até bem mais importante, expressa a extensa reorganização do poder hoje, que se desloca do aparelho central do estado nacional para uma multiplicidade de centros estreitamente inter-relacionados (BRUNO, 2002, p. 26).

Para a autora, esse novo rearranjo na estrutura estatal, ou ainda a nova configuração da organização estatal caracteriza-se pela inserção de novos sujeitos na execução de várias funções, dentro da esfera de responsabilidade estatal. Nesse contexto, citaremos as novas formas de atuação do Estado no campo educacional, dentre elas, a descentralização, a privatização, a focalização e a terceirização (DRAIBE, 2003), como consequência da forte influência da ideologia neoliberal, destacada pela autora. Sobre a influência predominante, de acordo com Luis Antônio Cunha:

A ideologia neoliberal foi hegemônica na campanha eleitoral para a presidência da República de 1989, na qual vários candidatos (até mesmo social-democratas de mais de um partido) elaboraram suas plataformas sobre pontos como a diminuição da máquina administrativa e o corte de privilégios de seus funcionários, a passagem para o controle privado (brasileiro ou não) das empresas estatais, inclusive as que prestam serviço público, como saúde, previdência social, energia, transporte, abastecimento de água e coleta e processamento de lixo. Mais importante ainda, a retirada dos controles governamentais sobre a vida econômica. A educação pública não escapou dos ataques dos privatistas, que clamavam contra a sua ineficiência, suposto resultado da incapacidade do Estado para administrar o ensino. Neste caso, os privatistas manifestam sua intenção de receber subsídios governamentais para seus empreendimentos (CUNHA, 1995, p.14).

Dentre os autores que defendem a criação de parcerias entre a esfera pública e a esfera privada na educação, temos o trabalho de Eduardo Meira Zauli:

No contexto de uma redefinição das relações estado/sociedade, em que a noção de esfera pública não se confunde com o Estado, já que abrangeria todo o conjunto de atores individuais e coletivos voltados para objetivos de natureza pública, haveria a possibilidade de transformação de certos padrões de produção de bens e serviços públicos no sentido de produção social mediante um programa de publicização, em

que a responsabilidade pela provisão de determinados bens e serviços públicos é transferida para organizações do setor público não-estatal (MARE, 1998) e de uma nova e ampliada institucionalidade pública que traduzisse por meio da produção de bens e serviços públicos a maior participação e controle das decisões de alcance coletivo por parte da sociedade organizada (ZAULI, 2003, p.50).

O que se constata é uma alteração na relação entre o Estado e a sociedade, que vai alterar significativamente a lógica dentro dos sistemas de ensino. Os partidários da realização de parcerias entre o setor público e o privado defendem o argumento do aumento da eficiência na promoção do direito à educação. Entretanto, a escola se vê diante de uma lógica que não privilegia o ideário democrático do ensino, e sim da lógica de mercado e da competição, tendo como consequência a mercantilização dos sistemas de ensino. Nesse sentido, de acordo com Vera Lúcia A. de Brito, o que se evidencia:

As lutas pela democratização da sociedade brasileira, os movimentos em prol da educação pública, a organização do setor da saúde, os movimentos sociais vão expressar uma negação da identificação da relação público-estatal e reivindicar um conjunto de políticas sociais, articuladas com a inserção dos brasileiros na sociedade, enquanto portadores de direito (BRITO, 2003, p136).

Para tanto, quando se faz referência à educação, trata-se de um direito, uma conquista e uma garantia constitucional, que enseja a obrigação do ente estatal, pois estamos tratando de um direito assegurado a todos os cidadãos, não podendo ser visto com uma mera concessão ou um serviço que é prestado a um cliente. Sobre a relação público-privada na educação, Nora Rut Krawczyk menciona o fato:

A transferência de funções e responsabilidades para a comunidade por meio do envolvimento privado e voluntário no funcionamento e na gestão da escola, substituindo o estado como único fornecedor para uma diversidade de fornecedores de serviços educacionais, transformando a qualidade do processo educativo em expressão da capacidade institucional de formular demandas e de produzir, obter e gerir recursos para satisfazê-la e, também em atos de filantropia (KRAWCZYK, 2002, p.70).

Ainda sobre a gestão da escola, Christian Laval, faz referência ao fato de que “o novo modelo escolar e educativo que tende a se impor está fundamentado, inicialmente, na sujeição mais direta da escola à razão econômica. Ele depende de um “economizou” aparentemente simplista cujo axioma principal é que as instituições, em geral, e as escolas, em particular, só têm sentido dentro do serviço que elas devem prestar às empresas e à economia” (LAVAL, 2004, p. 03).

Quanto às políticas educacionais, sendo essa uma política social de responsabilidade exclusiva do Estado, é analisada a partir de categorias exclusivas do pensamento neoliberal,

vincula a crise pela qual passam os sistemas de ensino à atuação privativa do Estado. Dessa forma, a solução pensada pelos teóricos do Neoliberalismo é orientar a política educacional a partir dos preceitos que dirigem os mercados, ou seja, para o setor privado. De acordo com Evaldo Vieira:

Na democracia liberal, portanto a política social toma como alvo a igualdade de cidadania para homens pertencentes à sociedade orientada pelo mercado e caracterizada pela desigualdade econômica. Por isto, a política econômica está atrelada à política social, mas se colocando normalmente acima desta. Os direitos sociais integrantes da cidadania podem mitigar a desigualdade dos homens e até contribuir à mudança nas condições de produção, não abolindo a situação desproporcional estabelecida entre os poucos possuidores de capital e os muitos vendedores da força de trabalho (VIEIRA, 1992, p.97).

O direito à educação enseja a correlata obrigação do Estado em prestá-la, portanto, um dever, o que importa na necessária observância dos princípios que orientam a atividade estatal, quer sejam expressas, como a legalidade e a impessoalidade ou mesmo implícitas, como o princípio da continuidade dos serviços públicos.

A educação, enquanto um direito de todos, conforme está disposto de forma expressa no art. 205, da Carta Constitucional de 1988, estabelece que o Estado seja o titular na promoção da educação. Conforme dispõe o art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Entretanto, percebemos que a influência da elite dirigente no Brasil é grande, na medida em que, nem a Constituição Federal de 1988 é resguardada. Em razão do estímulo à relação público-privada na educação, o texto constitucional foi violado. Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko:

A hegemonia da burguesia na definição dos marcos legais da educação escolar no novo imperialismo pode ser detectada na importância atribuída pelos legisladores ao privatismo, principal pilar da política social neoliberal, ao consagrarem a precedência da família sobre o Estado no dever da educação. A Constituição de 1988, inversamente seguindo as determinações conjunturais da época, dava precedência ao Estado sobre a família no dever de educar. Esta inversão veio a favorecer a consolidação progressiva de uma nova burguesia de serviços (BOITO JR, 1999) na área educacional a partir da segunda metade dos anos 1990, com a disposição governamental de “democratizar” por meio da parceria com empresários educacionais, a educação (NEVES; PRONKO, 2008, p.107).

Para tanto, a sociedade civil, ao assumir a responsabilidade pela promoção da educação, acaba por naturalizar a postura do Estado, no sentido de que essa mesma sociedade parte da premissa de que, com o estabelecimento da relação público-privada, aquela passa a se configurar, enquanto um parceiro do Estado; mas, de acordo com Geraldo Magela P. Leão,

isso demonstra tão somente uma postura “pseudodemocrática” por parte do capital, legitimando assim a posição assumida pelo ente estatal. Ainda, segundo o autor:

A ampliação do poder privado nas escolas, seja por meio da exploração direta do mercado educacional, seja por meio da imposição de uma lógica administrativa que legitima os interesses do capital. Estamos no seio de uma complexidade em que o capital adquire novos contornos e legitima a sua interpretação sobre a crise educacional, aliando discurso conservador e soluções pseudodemocráticas (LEÃO, 2003, p.121).

É necessário, para tanto, no caso da educação, pensá-la enquanto uma autêntica política social de natureza pública, o que significa, em linhas gerais, vislumbrar a premissa do poder estatal em ação, comprometido em estimular políticas sociais públicas que garantam o acesso, à qualidade e à permanência dos educandos nos sistemas de ensino. Para Olinda Maria Noronha:

O que se observa é exatamente o contrário: não apenas não se socializam as possibilidades de apropriação dos bens socialmente significativos (entre eles, o conhecimento), como vem polarizando-se de modo progressivo o abismo entre os que se apropriam dos benefícios produzidos pelo capitalismo e os que se pauperizam nesse movimento, aprofundando “a polarização entre carência e privilégio” (Chauí, 1993, pp. 1-10) ao mesmo tempo em que são retirados os direitos conquistados, mediados pelos conflitos travados na esfera das relações históricas. Esses direitos estão saindo da esfera das relações entre Estado e sociedade civil (que constitui historicamente o âmbito do público) e passando gradativamente para a esfera da sociedade civil, que se estrutura atualmente como o âmbito do público-não estatal (NORONHA, 2005, p.146-147).

No Brasil, com relação à educação, o que se observa é, cada vez mais, a proliferação de parcerias entre o público e o privado, acabando por prevalecer, nos estabelecimentos de ensino, a lógica da competitividade, pois os alunos se tornam clientes de um serviço que lhe é prestado, a educação. De acordo com Licínio Lima, no caso de Portugal, a realidade não é muito diferente, uma vez que:

Na educação, os discursos gerencialistas têm vindo a ocupar a posição outrora assumida pelas teorias educacionais e pelo pensamento pedagógico, construindo narrativas de tipo gestor que legitimam uma nova ordem racional baseada no mercado, nos sectores privado e produtivo, na competitividade econômica e na gestão centrada no cliente (LIMA, 2002 p.103).

Ainda, sobre a realidade portuguesa, Clementina Marques Cardoso nos aponta:

A relação público-privada na educação se dá através do “incentivo por parte do estado leva a que o terceiro setor se consolide e se relacione com as instituições do estado, seu regulador, de forma a iniciar transformações. O terceiro setor não se encontra, assim, unicamente numa posição subalterna a quem são delegadas funções, mas antes numa posição de ação com um comportamento esperado normalmente apenas de instituições de estado legitimadas por mandatos democráticos” (CARDOSO, 2005, p.94).

No caso brasileiro, como podemos verificar, a realidade é muito semelhante, pois a lógica predominante na maioria dos sistemas de ensino que possuem parcerias com a esfera privada é a empresarial, voltada exclusivamente à obtenção do “lucro” e à eficácia dos serviços prestados, se afastando do ideário democrático de educação. Para Michael W. Apple:

A idéia de consumidor é crucial. Para os neoliberais, o mundo, em essência, é um vasto supermercado. A “escolha do consumidor” é a garantia da democracia. Com efeito, a educação é vista simplesmente como mais um produto do mesmo modo que o pão, o carro ou a televisão. Voltando-se para o mercado por meio de vales e planos de opções, ela será amplamente auto-regulada. Assim, a democracia, bem como a educação é transformada em práticas de consumo. Dentro desses planos, o ideal do cidadão é o comprador. Os efeitos ideológicos disso são imensos. Em vez de a democracia ser um conceito político, ela é transformada em um conceito inteiramente econômico. A mensagem desse tipo de política é o que pode ser mais bem chamado de “particularismo aritmético”, no qual se tira do indivíduo desapegado – como consumidor – sua raça, sua classe e o seu gênero (APPLE, 2004, p. 47).

Todo o sistema de ensino sofre as conseqüências, em especial os alunos, uma vez que esses são equiparados à posição de um cliente, e, portanto, a educação ganha ares de um serviço, deixando de existir o binômio aluno versus direitos sociais, garantidos pela Constituição Federal de 1988. Ainda, segundo Licínio Lima:

O privado é assumido não só como alternativa indispensável ao crescimento do ensino, mas também como ideologia organizacional (típica do modelo institucional gerencialista) que, pelos seus pretensos atributos de superioridade técnica, se imporá, naturalmente, ao setor público. A privatização da gestão das escolas públicas seria assim, uma solução futura incontornável; desde logo em termos de importação de regras de funcionamento e, mais radicalmente, talvez mesmo através da contratação de uma tecno-estrutura privada, a quem seria concessionada a gestão (privada) das instituições (públicas)” (LIMA, 2002, p. 105).

Portanto, é fundamental entender como a política educacional está se materializando, nesse momento particular de crise do capitalismo, sendo necessária uma reflexão acerca das transformações sociais e políticas que o nosso país e a educação atravessam, tendo por base a gradativa desresponsabilização do Estado em promover a efetividade dos direitos sociais, em especial da educação. Nesse sentido, o estabelecimento da relação público-privada no campo educacional é uma das conseqüências desse contexto atual. Para Marcio Costa:

[...] A proliferação de um modelo de escola híbrido, no qual parte da sustentação advinha de recursos públicos (estatais), mas cujos mecanismos de controle e gestão obedeciam a procedimentos muito distintos daqueles consagrados nas escolas públicas (COSTA, 2005, p. 18).

Com o estabelecimento da relação público-privada, ocorre que a educação passa a ser administrada com base em orientações privatistas, o que também não é novo no campo dos direitos sociais e se baseiam nos princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independente dos meios utilizados para atingi-los. No entendimento de Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko:

A educação escolar brasileira, a partir da primeira metade dos anos 1990, por sua vez, foi redefinindo, pouco a pouco, seus objetivos, transformando-se em veículo de uma certa “qualidade total”, ou seja, em instrumento de disseminação de um conjunto de elementos cognitivos e comportamentais destinados a aumentar a competitividade e a produtividade empresariais nesta nova fase do capitalismo monopolista (NEVES; PRONKO, 2008, 52).

A relação público-privada na educação está associada aos valores preconizados pela lógica empresarial, tais como, a competitividade e a produtividade. Para tanto, é necessário um “arcabouço jurídico” que legitime tal prática, a partir da disseminação dos valores e da lógica empresarial, no interior das escolas públicas.

No próximo subcapítulo, será tratado o contexto jurídico brasileiro, no qual vai legitimar, através da intervenção do governo federal, primeiramente, através da análise do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e, a seguir, será realizado um estudo sobre a Emenda Constitucional nº. 19. Podemos afirmar que as duas legislações se traduzem enquanto materializações da orientação política adotada pelo governo federal e possuíram o condão de redefinir o campo de atuação do Estado, bem como de promover uma reforma em toda a sua estrutura administrativa, que trará conseqüências diretas para o campo das políticas educacionais.

2. O CONTEXTO JURÍDICO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

O capítulo 2 analisa, respectivamente, a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) e da Emenda Constitucional nº 19 (1998), entendidos como marcos legais da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, que propagou estratégias de ações para o Estado, ligadas à sua desresponsabilização, no que tange à promoção dos direitos sociais. Tal postura do Estado acarreta, para a Administração Pública, a incorporação da lógica do privado no sistema público (quase-mercado), com a retórica de o privado ser mais eficiente, e também, o Terceiro Setor ou público não-estatal, com a sociedade civil se responsabilizando pelo fomento aos direitos sociais, através do advento das parcerias público-privadas, entre elas a educação. Vamos trazer alguns aspectos relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), enquanto um instrumento legal utilizado pela esfera privada, para o financiamento das organizações não-governamentais (ONGs).

2.1. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Neste capítulo iremos abordar aspectos referentes ao marco legal da relação público-privada, no contexto brasileiro, no qual destacamos o advento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sancionado no ano de 1995, que possui, dentre as suas premissas, “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 17).

Nesse sentido, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se insere no contexto de reconfiguração do papel do Estado brasileiro na década de 1990, no qual o Estado deixa de ser o principal responsável pela promoção dos direitos sociais, e o conseqüente estímulo às parcerias entre o público e o privado na promoção das políticas sociais, restringindo, com isso, a atuação estatal.

Antes de nos ater às questões específicas, que tratam do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), serão mencionados, aspectos da Constituição Federal (CF) de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, sendo que a sua promulgação significou uma forma de superar o nosso recente passado ditatorial, restabelecendo as garantias constitucionais, que foram suprimidas durante o período que vigorou o Estado de exceção. Para Romualdo Portela de Oliveira:

O grande marco na tímida tentativa histórica de construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”. Promulgada num contexto político de retorno à democracia, de Ascenso das lutas populares e sociais, a Constituição sintetizou as contradições do processo de redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo em que reconheceu vários direitos sociais pela primeira vez em nossa história, em muitas outras questões foi aprovado um texto ambíguo ou insuficiente face às demandas populares, permitindo a Florestan Fernandes utilizar o termo “Constituição Inacabada” para caracterizá-la (OLIVEIRA, 2000, p.79).

O contexto no qual foi promulgada a Constituição Federal (CF) de 1988, enseja a realização de lutas e embates, entre os setores de esquerda e os conservadores, sobre a aprovação do texto constitucional e antecedeu ao governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro governo eleito democraticamente, após o período da ditadura militar (1964-1985), no qual teve como consequência para o Estado brasileiro o predomínio da orientação política e econômica neoliberal, em que vários setores da esfera pública foram privatizados.

O argumento utilizado por esta orientação política foi o de que o Estado brasileiro, ao investir em políticas sociais, contraiu dívidas financeiras e políticas e que, mesmo o governo tendo um planejamento econômico e institucional, não conseguiu deter o suposto contexto de crise do Estado. O que acabou sendo mais conveniente, dentro deste contexto de política neoliberal e equivocadamente, atribuir a culpa das incapacidades em cumprir com as garantias apregoadas na própria Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, sob a perspectiva de análise do Neoliberalismo, passou a ser tida como uma verdadeira fonte de mais e mais burocracia e do acirramento do aumento da crise financeira do Estado. Para Robertônio Pessoa:

Na ânsia de estabelecer em toda a Federação uma administração pública compatível com os postulados do Estado democrático de direito, o texto constitucional originário, de 1988, hoje irreconhecível, disciplinou vários aspectos do chamado setor público, tanto do ponto de vista de sua organização e funcionamento como da conduta de seus agentes. [...] Embora tal modelo não fosse perfeito – nem poderia sê-lo, sendo, sob esse aspecto, passível de aperfeiçoamento – as novas diretrizes referidas pelo texto constitucional, contribuíram para a elevação dos níveis de legalidade, legitimidade, moralidade, transparência e democracia na administração pública brasileira, não lhe comprometendo como querem alguns a eficiência e o desempenho (PESSOA, 2000, p.35).

Robertônio Pessoa destaca o fato de que o texto constitucional de 1988, depois de ser submetido a uma série de emendas, dentre elas destacamos a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que será detalhada no subcapítulo 2.2, não possui mais semelhança com o texto original constitucional, promulgado em 05 de outubro de 1988. A Constituição

Federal de 1988, em seu texto, se aproximou do ideário do Estado Democrático de Direito, restabelecendo as garantias constitucionais, e, contrariando as diretrizes que viriam a seguir, com a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), delegando ao Estado a responsabilidade pelo fomento dos direitos fundamentais, dentre eles, os direitos sociais, dentre outras conquistas.

Portanto, não há porque se referir à ineficiência do setor público e à necessidade de reforma do Estado, no momento em que a sociedade brasileira está se reencontrando com o regime democrático e com o restabelecimento das estruturas democráticas de poder. Concomitantemente com a restauração do processo democrático, vislumbrou, durante o final da década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 no Brasil, o fortalecimento da lógica neoliberal, que propõe a redução da intervenção e do tamanho do Estado. Como materialização desse contexto, em 1995, tem - se a promulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que possui como justificativa:

[...] lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal, não só enquanto "resposta à crise generalizada do Estado", mas também, segundo o discurso político vigente, enquanto "forma de defendê-lo como '*res publica*', o que determinou, segundo o próprio Plano Diretor, o caráter imperativo da reforma nos anos 90" (PDRAE, 1995, p.19).

Devemos ressaltar, dentre as justificativas apresentadas para a criação do PDRAE, a necessidade de defender o Estado como "*res publica*", como coisa pública, que pressupõe a necessidade de se proteger e resguardar a esfera pública. Mas, na prática, o que ocorreu foi o contrário, uma vez que, acrescido as privatizações, prática que já ocorria no final da década de 1980, o PDRAE defendeu a premissa do "Estado mínimo", ou seja, a retirada do Estado no campo da promoção dos direitos básicos da população, ou ainda, dos direitos sociais. De acordo com o PDRAE, a reforma do Estado está inserida em um contexto de "redefinição do papel do Estado", o que sugere a retirada da esfera estatal do seu campo de atuação, passando a mero regulador:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e

ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, no entanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (PDRAE, 1995, p.13).

A citação acima, sobre o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) traz uma conceituação importante para o desenvolvimento dessa dissertação, que é o conceito de publicização, o qual se refere à transferência da responsabilidade de alguns “serviços” que deixam de ser responsabilidade exclusiva do Estado, dentre eles, a educação, saúde, cultura e pesquisa científica, passando - os para a esfera privada, ou ainda para o público não-estatal. De acordo com Vera Maria V. Peroni:

No Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995), as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada. As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, “a publicização” e a terceirização. Terceirização, conforme Bresser Pereira, é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A “publicização” consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”. O conceito de publicização significa “transformar uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESEER PEREIRA, 1997, p.7-8) (PERONI, 2008, p.153).

Além do conceito do público não-estatal, temos outra conceituação importante, que possui relação com as estratégias do PDRAE, qual seja o do quase-mercado. Para Theresa Adrião e Vera Maria V. Peroni:

A noção de quase-mercado possui relação com “a premissa da racionalidade econômica liberal; os neoliberais propõe, para aquelas situações em que privatizar um dado setor público não levaria ao estabelecimento das almeçadas relações concorrenciais (pois manter-se-ia o monopólio da oferta sobre as mãos privadas), um “choque de mercado no interior do Estado”: eis aqui a origem do quase-mercado. [...] Nesses termos, o quase-mercado poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como condição para o aumento da eficiência (ADRIÃO, 2001). Esta proposição aplica-se à educação pública (ADRIÃO; PERONI, 2005, p.140).

Com relação ao conceito de público-não estatal, devemos nos remeter à análise do Terceiro Setor, pois para Theresa Adrião e Vera Peroni, “o Terceiro Setor seria caracterizado como o público-não estatal e pressuporia a existência do Estado e do mercado”. O conceito designaria “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p. 23). De acordo com o PDRAE, com relação aos setores do Estado e às

formas de propriedade, destacamos a conceituação de propriedade pública não-estatal, tendo em vista as atividades não exclusivas do Estado, dentre elas, a educação:

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA existem no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. No núcleo estratégico, a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (PDRAE, 1995, p 43-44).

Nesse sentido, um exemplo da materialização do público não-estatal, destacamos o estudo de Vera Maria V. Peroni, especificamente, são as parcerias realizadas pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) e as redes públicas de ensino, no caso do objeto dessa dissertação com a rede municipal de ensino de Sapiranga, aplica-se o que afirma a autora:

Com o público não-estatal, a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública, de direito privado. Verificamos alguns movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não – estatal: ou através do público que passa a ser de direito privado ou o Estado faz parcerias com instituições do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais, ou permanece a propriedade pública, mas com a parceria a lógica do privado interfere no conteúdo da política pública. É o caso do nosso estudo entre o IAS e redes públicas de ensino. A parceria do sistema público de educação com o Instituto Ayrton Senna materializa bem essa proposta, tanto do público não-estatal, pois é assim que o Instituto se considera, quanto do quase-mercado, pois o sistema público acaba assumindo a lógica da gestão proposta pelo setor privado” (PERONI, 2008 a, p.168).

Para implantar essas reformas na execução dos direitos sociais, de acordo com o PDRAE, o Estado passa, então, a ser segmentado nas seguintes esferas de atuação: o primeiro setor, que seria o núcleo estratégico; o segundo que representaria o setor de atividades exclusivas do Estado; o terceiro, por sua vez, seria o setor de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil, setor este que engloba as entidades de utilidade pública, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais e as entidades da administração indireta, que estão envolvidas com as esferas em que o Estado não atua privativamente, mas que têm um caráter essencialmente público e, finalmente, o quarto e último setor, que seria o

menos característico em termos de intervenção "exclusiva e/ou necessária" do Estado, já que trata da produção de bens para o mercado. Tendo por base o PDRAE:

No aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores: NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas; ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplos têm: a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc; SERVIÇOS NÃO – EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplo desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO – Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso da privatização, a regulamentação rígida.

Para a análise do objeto dessa dissertação, devemos ressaltar o setor estratégico referente aos “serviços não-exclusivos” do Estado. Nesse setor, é onde temos a participação da esfera pública não-estatal na execução dos direitos sociais, explicitados no texto como direitos humanos, que devem contar com a participação do Estado, entretanto apenas como um regulador dos direitos, como a educação e a saúde. Essa mudança de postura da esfera estatal se coaduna com as alterações promovidas na própria estrutura da Administração Pública, que passa a seguir as orientações da lógica gerencial.

Sob a justificativa de que o Estado brasileiro encontrava-se em crise e, deveria, portanto, ser reformado, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1994-1998), que teve como característica a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sustentou a tese de que a Administração Pública burocrática é, em essência, um dos maiores problemas do Estado brasileiro. Segundo Robertônio Pessoa: “Para a agenda neoliberal que se instaurou no país nos anos de 1990, o modelo administrativo plasmado pela Constituição Federal de 1988 foi apontado como principal obstáculo à governabilidade e à modernização do setor público. Havia, finalmente,

chegado à hora da desforra conservadora contra a farra democrática de 1988” (PESSOA, 2000, p.35). Tendo por base o texto do PDRAE sobre a adoção de um novo modelo de administração pública, dispõe que:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (PDRAE, 1995, p.14).

O que significa afirmar a necessidade de um novo modelo de gestão para o setor público, assim como a mudança na forma de tratamento da crise do Estado, da maneira como é justificada no PDRAE, pressupunha a insuficiência das posturas políticas anteriores, no caso do Brasil, o que se observa é que a Constituição Federal de um país deve estar condicionada aos ditames da política atual. De acordo com Luiz Carlos B. Pereira, ministro da Reforma do Aparelho do Estado:

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: a) a institucional – legal, por meio do qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e c) o da co-gestão. Na dimensão institucional-legal será preciso modificar a Constituição, as leis e os regulamentos [...] Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate travado em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura. Finalmente, a dimensão da gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de pôr em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade. Para isso, a criação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas do Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas (PEREIRA, 2003, 265-266).

Em que pese uma perspectiva mais ampla da reforma do Estado, o PDRAE determina que tal reforma deva ser entendida e conformada a partir do contexto da "redefinição" do seu papel. Redefinir o papel do Estado seria, segundo a lógica governamental, fazer com que ele abandonasse a responsabilidade direta pelo "desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento". Em termos mais claros, para o PDRAE, "reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado" (PDRAE, 1995, p.17).

Sobre a necessidade de se empreender a reforma no Estado brasileiro, concordamos com Vera M. V. Peroni:

O ex-ministro afirma que a interpretação da crise do Estado e a conseqüente estratégia social liberal tomam emprestadas do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca das funções do Estado. No entanto, segundo ele a estratégia apontada, em vez de ser a de diminuir o Estado, como na proposta neoliberal, é a de reformá-lo. Para recuperar a sua “solvência”, é preciso reformar sua administração e redefinir seu modo de intervenção na economia. [...] destacamos, portanto, que o plano de reforma do Estado no Brasil teve influência do neoliberalismo, tanto no diagnóstico de que a crise está no Estado quanto na estratégia de privatização que é parte do plano; mas também sofreu influências da Terceira Via, que é a atual social-democracia internacional, pois tanto Fernando Henrique Cardoso, presidente à época, quanto o ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via (PERONI, 2008, p.152).

Portanto, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998; 1998-2002) ao criar o Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE) que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, com a finalidade de promover reformas nas estruturas da administração pública do Estado, atendendo com isso, tanto as orientações do Neoliberalismo, como da Terceira Via. Concordamos com o entendimento de Vera M. Vidal Peroni que sobre esse respeito, declara:

Bresser Pereira (1996), teórico da Reforma do Estado no Brasil, tem como base, teórica e política, a Terceira Via, que se coloca como uma alternativa ao Neoliberalismo. Assim, a questão a discutir é se realmente foi uma alternativa ao Neoliberalismo, já que não rompeu com o diagnóstico inicial de que a crise está no Estado (ADRIÃO; PERONI, 2005, p.153)

Tendo por base as orientações adotadas pelo governo federal, para atingir as suas metas, o governo brasileiro, ao lançar em 1995 o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), significou a retirada do Estado da responsabilidade direta pela promoção das políticas sociais. Uma das características do PDRAE foi a divisão entre atividades exclusivas do Estado, tais como a cobrança de impostos, o poder de polícia, o núcleo estratégico que é “o setor que define as leis e as políticas públicas”, e as atividades não - exclusivas do Estado, definidas como “serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação, e saúde”, em que esse passa a prestar o serviço em parceria com organizações públicas não-estatais, configurando o estímulo à parceria público-privada. Com relação à divisão de atividades, sejam elas de exclusividade ou não do Estado, Theresa Adrião destaca a semelhança do PDRAE com as diretrizes do Banco Mundial para a atuação dos estados nacionais. De acordo com a autora:

Nesse particular, é relevante assinalar a semelhança dessa proposição àquela encontrada no relatório sobre desenvolvimento mundial (BANCO MUNDIAL, 1997) no qual é destacado o papel do “Estado num mundo em transformação, sendo este, aliás, o título do próprio relatório. Dividido em quatro partes: 1) A remodelação do Estado em todo o mundo; 2) Ajustando o papel à capacidade; 3) Fortalecimento da capacidade institucional; 4) Removendo obstáculos à mudança, além de indicadores selecionados sobre o desenvolvimento mundial (taxas de escolaridade, mortalidade, crescimento econômico, etc), o objetivo do relatório é mostrar como qualquer Estado, seja qual for seu ponto de partida, pode aumentar a sua eficiência (ADRIÃO, 2006, p.43).

A principal justificativa para a adoção do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi o diagnóstico do Neoliberalismo de que a crise encontra-se no Estado e a proposta é reformá-lo, e com isso aumentar a sua eficiência dos serviços prestados. Entretanto, de acordo com Elida Pinto:

[...] a transferência para a iniciativa privada e/ou para a iniciativa não-estatal torna a atuação das áreas de transferência mais eficientes? Ou será tudo uma mera lógica de redução indiscriminada de custos para o setor público? A eficiência pode ser tomada como um princípio absoluto, até mesmo em detrimento, por exemplo, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da prestação contínua e efetivamente pública dos serviços públicos? Aquilo que é mais eficiente é necessariamente mais público e mais democrático? (PINTO, 2000, p.11).

Com o pressuposto da eficiência do setor privado, em detrimento do setor público, observa-se nos dias de hoje, um grande número de parcerias entre esses setores no campo educacional, havendo com isso uma prevalência da lógica de mercado no interior dos estabelecimentos de ensino.

Com relação à sociedade civil, esta é estimulada, pelo próprio Estado, a firmar parcerias, responsabilizando-a pela execução dos serviços não-exclusivos. A sociedade se aproxima de um Estado que é visto como mínimo, no atendimento das demandas por políticas públicas e, por essência, excludente, estando condicionado às ingerências do mercado. De acordo com Ellen Wood:

A separação entre Estado e sociedade civil no Ocidente certamente gerou as novas formas de liberdade e igualdade, mas também criou novos modos de dominação e coerção. Uma das maneiras de se caracterizar a especificidade da “sociedade civil” como uma forma social particular única no mundo moderno – as condições históricas particulares que tornaram possível a distinção moderna entre Estado e sociedade civil – é dizer que ela constitui uma nova forma de poder social, em que muitas formas coercitivas que pertenceram antes ao Estado foram deslocadas para a esfera “privada”, a propriedade privada, a exploração de classe e os imperativos do mercado. Em certo sentido, trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da “sociedade civil” (WOOD, 2006, p. 217).

A partir do entendimento de Ellen Wood, sobre a “privatização do poder público” e do advento da nova “sociedade civil”, tem-se a aproximação entre a esfera pública e a

privada, que acaba por acirrar essas contradições, na medida em que o Estado legitima a sua ausência na promoção dos direitos sociais, repassando-a para a sociedade civil. Para Vera. M. V. Peroni:

A idéia é a parceria público-privado, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, por meio de uma nova economia mista que propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público (GIDDENS, 2001, p.109). [...] Apela-se para a subjetividade das pessoas por meio da ajuda mútua, da solidariedade, da filantropia, enquanto o dinheiro público dos impostos é deslocado para a esfera financeira (PERONI, 2008, pgs.200 e 207).

Por outro lado, diante da análise sobre a necessidade do plano de romper com a Administração Pública burocrática, descobre-se que tal tentativa de superação não é recente. O embate com o modelo de gestão burocrático, no nível de "reforma" do Estado brasileiro, tem sua origem, segundo o próprio PDRAE, no Decreto-Lei 200, de 25.2.1967, que já determinava princípios de racionalidade administrativa, o qual seria, em outras palavras, a eficiência mesma, que hoje toma um sentido técnico-gerencial.

Igualmente criado para tentar promover a eficiência no setor público, há que se falar de outro precedente, que foi o Programa Nacional de Desburocratização, lançado no início da década de 1980, também com vistas à reformulação da estrutura estatal burocrática.

O PDRAE fez questão de colocar em evidência tal embasamento histórico, justamente para conformar a noção de processo de reforma, que, em grande medida, fora interrompido, segundo ele, pela Constituição Federal de 1988. Diante do "retrocesso burocrático de 1988", que resultou em "encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, como bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos" (PDRAE, 1995, p.29). O PDRAE também se contrapõe à Constituição Federal de 1988, no momento em que deixa de se referir “ao cidadão”, o que pressupõe um sujeito com direitos adquiridos constitucionalmente, e, passa a usar a seguinte denominação: “cliente privilegiado”. De acordo com o PDRAE:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (PDRAE, 1995, p.7).

Sobre a reforma nos Estados, os Organismos Internacionais, em especial com o Banco Mundial, também possui orientações e incentiva a necessidade da realização das reformas. Ainda, segundo Theresa Adrião:

Ainda de acordo com o relatório do Banco Mundial, a preocupação – generalizável para os mais diversos países – acerca da necessária reforma do Estado articular-se basicamente a quatro fatores: 1) a desintegração das economias planejadas da ex-União Soviética e da Europa Oriental; 2) a crise fiscal do Estado previdenciário na maioria dos países industrializados; 3) a função importante do Estado no “milagre” econômico do Leste Asiático; e várias partes do mundo. “A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1). Ao analisarmos a alteração na ação do Estado proposta pelo BM, percebemos que é a mesma encontrada no texto do plano de reforma do Mare, apesar do esforço em “nacionalizar” a ineficiência da gestão estatal brasileira (ADRIÃO, 2006, p.44).

Nesse sentido, ao fazer do Estado, um mero “parceiro” na promoção dos direitos sociais, constatamos que o movimento ocorrido em relação à esfera do público não-estatal ocorreu para institucionalizar como "Organizações Sociais", na seara do Direito Administrativo, os entes da sociedade organizada sem fins lucrativos, atuantes no "Terceiro Setor", o que foi proposto a partir da possibilidade de tais entidades receberem esta qualificação jurídica, em conformidade com um processo de "publicização" previsto na Lei n.º 9.637/98. Para Úrsula A. de Lélis:

Essa assunção do “terceiro setor” como um dos protagonistas desse processo “(contra-reformador)” do Estado impetrou na sociedade uma ressignificação do conceito de cidadania, deslocando-a da área dos direitos para inseri-la no patamar da “solidariedade social”. Nesse intento, os direitos sociais transformaram-se em benefícios a serem adquiridos no âmbito privado ou “mendigados” na benevolência do “terceiro setor”. Instaure-se, nessa perspectiva, um reordenamento do clássico papel do Estado, enquanto provedor de bens públicos, uma transposição da solidariedade sistêmica coletiva para o âmbito individual, a criação de uma nova fonte de geração de lucros para as empresas, numa dimensão subjetiva, através da “filantropia social”, uma reestruturação do mundo do trabalho – através da terceirização, fomentação do trabalho temporário e, principalmente, a viabilização de uma nova via de exploração de mão-de-obra através do trabalho voluntário – e a (multi-) tributação dos serviços públicos. Nesse plano, o Estado aparece apenas como um “(...) ator destacado na promoção do “terceiro setor”, tanto no plano legal quanto na esfera financeira, como contrapartida à retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato com a “questão social” (MONTAÑO, 2003, p.15) (LÉLIS, 2006, p.191-192).

Na mesma medida em que o Estado restringe sua atuação direta ao seu aparelho (núcleo estratégico + atividades exclusivas), cada vez mais a sociedade civil é chamada para fazer "parcerias" com o mesmo, tomando para si os outros dois setores, ficando restrito o apoio estatal ao mero nível de regulação e fiscalização desses, minimizando o seu papel, como ocorre na parceria entre a Rede Municipal de Ensino de Sapiranga e o Instituto Ayrton

Senna. No caso do objeto dessa dissertação, o Estado não se retira da promoção do direito a educação, mas tem a sua função diminuída, restrita ao âmbito do financiamento.

Eis que neste ponto reside o maior risco à luz da realidade brasileira: o risco de a reforma do Estado não significar uma reestruturação positiva de todos os setores, mas acabar se transformando em uma precarização das relações Estado-sociedade, o que pode ocasionar a aproximação da proposta trazida pelo PDRAE com o marco de um Estado mínimo excludente, diante de um mercado avassalador, afrontando diretamente boa parte dos mais importantes princípios constitucionais da Carta Constitucional de 1988. Para Marco Aurélio Nogueira:

Pode-se mesmo dizer que as novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna induzem a que a participação se descole da política e perca conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento das demandas específicas. Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como uma atividade que “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas. O modo como são hoje pensadas e assimiladas as “organizações não-governamentais”, ou ainda a idéia do “público não-estatal”, indicam com clareza essa inflexão (NOGUEIRA, 2005, p. 140-141).

A possibilidade de transferência para os setores privados, no que concerne à participação da sociedade, principalmente no fomento das políticas públicas, originalmente de responsabilidade exclusiva do Estado, lançada pelo plano diretor é, em grande medida, um marco ideológico da adoção do paradigma da Administração Pública gerencial¹⁵, que segue os moldes da administração do setor privado, através da mudança nos mecanismos de controle, no caso dos processos aos resultados e da focalização estrita nos índices de eficiência e desempenho, entre outros. Para Isaura Monica S. Zanardini

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p.10), a administração pública gerencial, na qual também se inspira a reforma da

¹⁵ De acordo com Paulo Henrique R. Medeiros e José M. Pereira “ o gerencialismo no serviço público foi explicado por Abrucio (1997) a partir de três modelos, não-excludentes, sistematizados a partir de visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre a aplicação de teorias advindas da administração privada para aplicação no setor público; a) *o modelo gerencial puro*, que pretendia sensibilizar os contribuintes para o pagamento de impostos via eficiência e produtividade dos serviços públicos; b) *o consumerismo*, que incorpora à perspectiva do usuário – definido como “consumidor” de serviços públicos – a qualidade dos serviços prestados; e c) *a orientação ao serviço público*, que resgata a noção de esfera pública e o dever social de prestação de contas sobre o funcionamento estatal (accountability) (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p. 65).

gestão escolar implementada na década de 1990, estaria “[...] baseada em conceitos atuais da administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para chegar ao cidadão”. A partir desta afirmação é possível concluir que, sob o ponto de vista neoliberal, as políticas públicas não têm sido voltadas para o atendimento das necessidades sociais em razão da rigidez e falta de eficiência da máquina administrativa, ou seja, em razão da incapacidade de gestão do aparelho do Estado (ZANARDINI, 2006, p. 129).

Neste sentido, a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, eleva à condição de princípio constitucional, a eficiência, que passa a fazer parte do caput do art. 37 como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira. Isto ocorre fundamentalmente na medida em que tal EC conforma as diretrizes governamentais de implantação do modelo gerencial na Administração Pública, assim como perfaz toda a reforma administrativa propriamente dita da Constituição Federal de 1988, que a transformou gradativamente no que comumente se denomina: “colcha de retalhos”.

As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19, que iremos analisar no próximo subcapítulo, dizem respeito à inserção no corpo constitucional, da avaliação de desempenho dos servidores públicos a relativizar o instituto da estabilidade e a inserção do contrato de gestão para o estabelecimento de um controle de resultados, na medida em que o cumprimento das metas será aferido ao final do prazo estipulado e não tanto ao longo dos processos.

As discussões a respeito da transferência dos serviços sociais do Estado para a sociedade civil denotam fundamentalmente, além da preocupação com um desvirtuamento institucional das Organizações Sociais (OS) a insegurança quanto à possibilidade de serem elas, as Organizações Sociais (OS) e mais tarde, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde sua concepção, uma espécie de privatização dissimulada.

Grande parte da população brasileira, de certo modo, nunca teve uma efetivação abrangente dos direitos sociais, como educação e saúde (apesar de estarem conformados na Constituição Federal de 1988 como "deveres do Estado") e os rumos que o plano diretor denota vão ao sentido de restringir o próprio conceito de cidadania (haja vista a noção, pautada sob os marcos neoliberais, do cidadão-cliente), bem como no sentido de minimizar as bases de proteção social garantidas direta e universalmente pelo Estado.

De acordo com Élide Pinto:

Não há como se falar em eficiência na e da atuação estatal, sem antes retomar a própria razão de ser dela mesma, qual seja a transferência de setores significativos do âmbito estatal para a iniciativa privada e/ou para a sociedade organizada gera um vácuo de legitimidade sobre aqueles que requerem do Estado não somente uma regulação estrita do mercado, mas também uma sociedade mais equânime (PINTO, 2000, p. 05).

A descentralização dimensionada no PDRAE, abrangendo o conceito de publicização, seria a absorção de atividades e serviços até então realizados por autarquias e fundações, pelas entidades de utilidade públicas, qualificadas como Organizações Sociais (OS), o que corresponderia, portanto, a não só reduzir a atuação da Administração Pública indireta, mas também a promover, simultânea e predominantemente, a atuação da sociedade civil organizada. Segundo Marilena Chauí:

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível (nas atividades ligadas à produção econômica), mas também onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados (CHAUÍ, 1999, p.03).

O problema que se pode depreender desse tipo de "ideologia" política é justamente o dimensionamento de até que ponto a eficiência prepondera sobre os interesses sociais (públicos por excelência), e em que medida esses interesses públicos são precarizados e relativizados no embate com o conceito de publicização, o qual está conformado para uma cidadania que pressupõe vínculo de clientela neoliberal com o Estado. No próximo subcapítulo, iremos abordar a promulgação da Emenda Constitucional nº. 19 e as conseqüências, para a Administração Pública, como forma de dar continuidade às diretrizes que pautaram a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

2.2. A Emenda Constitucional Nº. 19: A Reforma da Administração Pública

Conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, ou a chamada Nova Administração Pública, ou ainda a Administração Pública Gerencial, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, significou em última análise, o ajuste da Administração Pública brasileira as orientações políticas e econômicas do Neoliberalismo, dentre as quais a diminuição das esferas de atuação do Estado e a diminuição dos gastos públicos com as políticas sociais e a flexibilização das relações de trabalho.

De acordo com o preâmbulo da própria Emenda Constitucional nº 19, ela “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

Neste sentido, de acordo com o pensamento de Germana de Oliveira Moraes:

Essa reforma administrativa – como se sabe, compõe um quadro mais amplo de reformas constitucionais – a reforma política, a reforma previdenciária, dentre outras, e representa um desdobramento ou a constituição de uma modificação estrutural mais profunda inaugurada com as Emendas Constitucionais 6/95, 7/95, 8/95 e 9/95. Essas emendas alteraram os dispositivos constitucionais que cuidam da atuação do Estado na atividade econômica e viabilizam a transferência para particulares da prestação de serviços públicos antes a ele reservados. Há duas causas principais subjacentes à recém implantada reforma administrativa. Primeiro, a necessidade de adaptar o texto constitucional de 1988 à política de desestatização do atual governo. Depois, há o objetivo confesso de reduzir os gastos públicos (MORAES, 2000, p.169).

A reforma administrativa empreendida pela EC Nº. 19 alterou importantes dispositivos constitucionais referentes à Administração Pública, tais como o fim do regime jurídico único dos servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional; flexibilização da estabilidade dos servidores públicos; mudanças nas regras que dispõe sobre a contratação de pessoal; regime das empresas públicas e das sociedades de economia mista, somente para destacar algumas das mudanças empreendidas com a promulgação da EC n.º19. Conforme Robertônio Santos Pessoa:

A retórica da "Nova Administração Pública", hoje muito disseminada no debate público, é vendida no varejo como perfumaria importada; pretende, senão de forma aberta, pelo menos de forma dissimulada, modernizar o modelo jurídico-administrativo brasileiro, tal como plasmado originalmente pela Constituição Federal de 1988, modelo este agora tomado como obsoleto e responsável pela "ingovernabilidade" e "ineficiência" do setor público. Neste contraponto entre "modelos administrativos" costuma-se proceder a uma dicotomização demasiado simplista e reducionista, para não dizer maniqueísta, entre o "velho" e o "novo", a "Velha Administração" de um lado, e a "Nova Administração" do outro, ou, numa linguagem mais lapidada, insinua-se uma distinção entre "Administração Pública Burocrática" (a velha, a obsoleta, anterior à reforma) e "Administração Pública Gerencial" (a nova, a moderna, posterior à reforma). "Administração Pública Gerencial!". Eis o conceito da moda ! Eis a nova bandeira dos "reformadores" do Estado brasileiro. O jargão já se tornou familiar. "Eficiência administrativa", "ênfase nos resultados e não nos processos" (neomaquiavelismo), "desburocratização", "flexibilização", "agências executivas", "agências reguladoras", "organizações sociais", "contrato de gestão", "planejamento estratégico", "desempenho", "controle de qualidade", "quebra da estabilidade", "terceirização", "privatização" e "desregulamentação" são idéias amiúde presentes no discurso da chamada "Administração Pública Gerencial". São metáforas do "economês" amplamente utilizadas pelos teóricos e panfletários da "Nova Administração" (PESSOA, 2000, p.31-32).

Com o advento do Neoliberalismo e da sua proliferação em grande parte dos países, observa-se a gradativa implementação de um novo modo de administração dos Estados, qual seja, a Nova Gerência Pública, originada principalmente dos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, com a peculiaridade de possuírem características econômicas, políticas e sociais bem distintas de países como o Brasil. Conforme Carlos Ramió Matas:

Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo: unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado postburocrático (MATAS, 2001, p.02).

Talvez a principal diferença com relação aos países que inicialmente propagaram os ideais da nova gerência pública e o Brasil, seja o fato de que aqueles países vivenciaram o modelo de bem-estar social, diferentemente do Brasil, conforme já foi afirmado, que vivenciou apenas um aparente Estado de bem-estar social, demonstrando com isso, que estamos tratando da implantação de um modelo de gestão pública inspirada em países que possuíram trajetórias políticas e sociais que exprime pouca, ou ainda, nenhuma semelhança com o nosso país, fazendo com que a instauração de tal modelo de gerência pública acarrete, com isso, vários problemas no Estado-nação brasileiro.

A implantação de tal modelo de gestão no Brasil aconteceu sem nenhuma discussão prévia do governo, e sequer da sociedade civil, havendo necessidade de referendar que mais do que a instauração de um novo padrão de gestão, a nova gestão pública possui um caráter ideológico muito forte, pautado no ideário neoliberal, de ausência do Estado, frente à consecução das políticas sociais. Para Carlos Ramió Matas:

En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Itália) no se há producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se há denominado Estado del postbienestar. En América Latina tampoco se há producido, em la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inibido la posibilidad de establecer em cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe um modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa (MATAS,2001, p.06)

De acordo com a citação acima, podemos constatar a falta de uma reflexão mais aprofundada acerca desse novo padrão de gestão pública; possui como uma das principais causas, a influência direta dos Organismos Internacionais, como a do Banco Mundial, que pode ser compreendido enquanto grande beneficiado da dívida dos países da América Latina, dentre eles, o Brasil, e que se beneficia diretamente pela instauração da lógica da nova gestão pública. Concordamos com Lisete Arelaro, quando esta faz referência à necessidade de participação popular nos processos de discussão das políticas:

As experiências históricas vêm mostrando (Pontual, 1995; Freire, 1991; Silva, 1998; Paro, 2005), que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir idéias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que

permitiu uma definição mais adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros (ARELARO, 2008, p. 902).

A Emenda Constitucional (EC) nº 19 restou promulgada com o fim de alterar a concepção de Administração Pública, orientada para um modelo economicista gerencial; segundo Davi Chicóski, surge no sentido da “positivação dessa concepção gerencial” (2004, p.95), conforme podemos observar com o disposto no art. 241, da Emenda Constitucional (EC) nº 19, que estimula a descentralização do estado, a partir da realização dos contratos de gestão e cooperação entre a união, estados e os Municípios.

Além disso, a Emenda Constitucional (EC) nº 19, quando se propôs a realizar reformas em vários setores da Administração Pública, alterando com isso vários dispositivos constantes da Constituição Federal de 1988, o fez sem nenhuma consulta prévia à população. Foram realizadas mudanças, com conseqüências diretas para os servidores públicos, por exemplo, no que diz respeito à estabilidade de seus cargos e funções (EC nº 19, art. 41), entretanto, tais alterações não contaram com a participação dos setores diretamente afetados, como os servidores, sindicatos e a sociedade civil em geral. Destacamos alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 que foram alterados com a Emenda Constitucional nº19:

Os artigos foram selecionados com base na relação que possuem com o objeto dessa dissertação, qual seja os aspectos jurídicos da relação público-privada. Assim sendo, primeiramente vamos fazer referência ao texto original da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 3º o texto original não continha esse parágrafo.

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, em direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A seguir, vamos demonstrar a partir das alterações realizadas com a Emenda Constitucional nº19, como modificou a redação da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de Administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir”.

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação

das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Dentre os artigos que foram modificados, vamos destacar, no art. 37, uma alteração importante, que é a inserção da eficiência como um princípio constitucional da Administração Pública. Tanto o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) como a Emenda Constitucional (EC) nº. 19 utilizaram, como justificativa para que a eficiência fosse considerada como um princípio da Administração Pública, o argumento utilizado em grande medida pelos neoliberais, pelo qual estabelece a esfera pública ineficiente versus esfera privada eficiente. Entretanto, de acordo com o jurista Egon Bockmann Moreira:

A Emenda Nº. 19/98 pretendeu outorgar à Administração Pública uma máxima não jurídica, típica da administração e economia, que se referem basicamente ao desempenho dos entes privados. Para tais ciências, o conceito do termo “eficiência” pertence à relação entre trabalho, tempo, investimento e resultado lucrativo obtido em determinada ação empresarial; é o vínculo entre custos e produto final (...). Não se trata [a eficiência] de princípio jurídico, muito menos poderia ser alçado à condição de norma constitucional. Sua inserção não gerará nenhuma novidade ou benefício concreto (MOREIRA, 2000, p.325-326).

O fato de a eficiência ter sido erigida à condição de princípio constitucional da Administração Pública, juntamente com princípios consagrados no ordenamento constitucional, dentre eles, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, é significativa, pois traduz a predominância da orientação neoliberal, ou da gestão empresarial, ainda, de acordo com Germana de Oliveira Moraes:

Somou-se aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, na contra-mão da evolução histórica daqueles que surgiram em defesa dos direitos dos cidadãos contra o arbítrio da Administração Pública, enquanto a eficiência poderá vir a representar facilmente um fortalecimento do Estado administração e reforço às imunidades públicas, se, de logo, não se precisar doutrinária e jurisprudencialmente, seu conteúdo, fundamentado-o, de modo inexorável, nas exigências da cidadania (MORAES, 2000, p.171).

A autora traz uma contribuição interessante, pois, ao passo que, os princípios da Administração Pública são conseqüências das conquistas dos cidadãos, tendo em vista a correlação de forças de um determinado período histórico, que se manifesta através da superação do período da ditadura militar e o prenúncio do Estado democrático de direito, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988; o princípio da eficiência é resultado da concepção gerencial adotada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1999-2002) para o Estado brasileiro, a Nova Gerência Pública, acarretando, com isso, perda para os cidadãos, pois esses deixam de ser vistos como cidadãos com direitos constitucionalmente garantidos, dentre eles, a educação, e passam a ser entendidos como meros clientes de um serviço, tendo por base a análise da Emenda Constitucional (EC) nº 19, conforme estamos discorrendo.

O princípio da eficiência, enquanto um dos princípios da Administração Pública provocou conseqüências que se estenderam, para o campo de execução das políticas sociais. Tendo por base o objeto deste estudo, percebemos que o aumento das parcerias público-privadas na educação, vem sendo justificado pelos seus defensores, partidários em grande medida, das orientações neoliberais, pela suposta eficiência da esfera privada em detrimento da esfera pública.

Devemos ressaltar que o termo eficiência não é uma construção neutra, pois defendemos que o serviço público deva ser eficiente, entretanto, sem retirar do Estado a sua responsabilidade com os direitos sociais e, sem transformar, no caso dessa dissertação, o direito à educação, em um serviço prestado pela esfera privada, sem levar em consideração os princípios da gestão democrática do ensino e apenas os índices de desempenho e o cumprimento de metas.

Ainda sobre o art. 37, a Emenda Constitucional nº 19 traz uma inovação, ao inserir o parágrafo oitavo no texto constitucional, no qual dispõe que a autonomia dos órgãos da administração pública direta e indireta fica condicionada ao cumprimento de metas por desempenho. A inserção desse parágrafo possui referência à Nova Gerência Pública, adotada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que possui, dentre outras características, a busca exclusiva por resultados e a avaliação de desempenhos, isto é, o processo em si.

Sobre a adoção da Nova Gerência Pública, temos outro exemplo, pois o art.41 também foi alterado. No texto original da Constituição Federal, o art. 41 fixava que o servidor público era estável após dois anos e que somente perderia o seu cargo através da sentença judicial transitada e julgada, o que equivale dizer que, quando se esgota a possibilidade de interpor recursos, ou ainda, através de processo administrativo. Com o advento da Emenda Constitucional nº19, o período referente ao cumprimento do estágio probatório, foi acrescido em um ano, passando para três anos de efetivo exercício no cargo e à possibilidade de perda do cargo pelo servidor estável, foi acrescida o procedimento de avaliação periódica de desempenho.

O que se observa, mais uma vez, é o predomínio da Nova Gerência Pública a partir da sua influência no texto da Constituição Federal de 1988 e nas suas alterações. As alterações propostas pela Emenda Constitucional nº 19, fazem do texto constitucional um instrumento para legitimar a nova ordem imposta pelo governo federal, a Nova Gerência Pública, contrariando, com isso, os valores democráticos que predominam no texto original de nossa carta política.

O art. 70, especialmente em seu parágrafo único, dispõe sobre a prestação de contas de bens ou recursos da União. No texto original da Constituição Federal observamos que, somente quem poderá administrar ou arrecadar bens da União são pessoas físicas ou entidades públicas. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, além das pessoas físicas e das entidades públicas, podem também administrar bens públicos, as pessoas jurídicas e as entidades privadas. Essa alteração permite que entidades de direito privado também passem a administrar bens públicos, seguindo uma lógica privada, como no caso, das entidades do Terceiro Setor, sejam elas Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Foi através da Emenda Constitucional nº 19 que ocorreu a possibilidade do regime celetista para as entidades políticas, autarquias e fundações, tal como era na Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Com isso, o que o governo buscou foi estimular a tendência da execução indireta ou terceirização de atividades, em parceria com as Organizações Sociais (OSs) e com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), sendo esta uma realidade cada vez mais comum, no exercício da prestação das políticas sociais. As OS e as OSCIPS receberam regramento próprio, respectivamente com a promulgação da Lei nº 9.637/98 e da Lei nº 9.790/99 tais organizações serão mais bem detalhadas no decorrer desta dissertação.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, existe várias formas de privatização: a privatização, em sentido amplo, acaba se materializando de várias formas, como a:

- a) desregulação, onde ocorre uma diminuição da interveniência do Estado no domínio econômico;
- b) desmonopolização, quando o Estado quebra o monopólio de empresas públicas, sem a venda. Esse procedimento está acontecendo muito na Europa, sendo que, no Brasil, normalmente o monopólio é quebrado com a venda da empresa estatal;
- c) privatização em sentido estrito, que é a alienação de empresas estatais, onde o Estado perde a titularidade, que a autora chama de "venda de ações de empresas estatais ao setor privado";
- d) concessão de serviços públicos, onde o Estado mantém a titularidade do serviço público;
- e) terceirização em sentido estrito (contratação de terceiros) ou mesmo firmamento de acordos, como os convênios, consórcios administrativos, etc (DI PIETRO, 1999, p15-16).

O que se depreende da citação da autora é que, ao contrário do que defendem os responsáveis pela formulação da Emenda Constitucional nº 19, que tal emenda não segue a orientação do Neoliberalismo, na medida em que não retira o Estado da participação na promoção das políticas sociais, restringindo a sua participação à mera fiscalização, não deixa de significar a privatização, no caso do objeto de estudo, dos direitos sociais, especificamente, o direito à educação. Para a autora, tanto a terceirização, como a concessão ou a

desregulamentação por parte do Estado são privatizações, pois todas dizem respeito à ausência da esfera estatal, enquanto principal titular no fomento dos direitos sociais.

Na análise da Emenda Constitucional nº 19, o que devemos ressaltar é que a Constituição Federal de 1988 sofreu profundas mudanças, sendo que a Administração Pública foi reformulada sem considerar as conquistas, conseqüências do período de discussão da constituinte, em função de uma orientação política, que afronta as conquistas sociais dos cidadãos, por favorecer a lógica de mercado. Os direitos sociais passam a significar meras concessões, na qual, somente alguns cidadãos-clientes podem usufruir, e o Estado se transforma em um fiscalizador das atividades que são prestadas, cada vez mais, pela esfera privada e não mais pela esfera pública. No próximo subcapítulo, ao tratar da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Renúncia de Receitas, vamos nos deparar com mais uma criação do legislador brasileiro, agora no sentido de possibilitar, aos empresários, o recebimento de vantagens fiscais, beneficiando assim, as organizações da sociedade civil.

2.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Renúncia de Receita

Tendo por base o texto da Constituição Federal de 1988, é promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual dá um passo decisivo na criação de um sistema de controle das finanças públicas do Estado brasileiro. Esta lei significa uma importante alteração no regime fiscal. Traz avanços significativos em questões que precisavam ser melhor sistematizadas, em especial, no que tange à relação estabelecida entre a União e os Estados-membros.

A LRF avança também na aplicação de regras em contexto democrático, abrindo espaço para o controle social e a participação popular¹⁶. O art. 1º da LRF destaca que:

Art. 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

¹⁶De acordo com o subcapítulo 3.3, dessa dissertação de mestrado: A principal diferença entre o controle social e a participação popular é o fato de que o controle social se constitui no exercício de um direito público subjetivo, que pode ser exercido pelo cidadão individualmente ou coletivamente, realizando a fiscalização dos atos do poder estatal. Já com relação à participação popular, não se trata de fiscalização e, sim da divisão do poder político entre o ente estatal e os cidadãos. É importante frisar que, tanto o controle social como a participação são materializações da cidadania e da soberania popular.

Sob o ponto de vista jurídico, a origem da LRF no Brasil decorre da previsão expressa, contida no artigo 163, da Constituição Federal de 1988:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas;
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabelece também mecanismos prévios de ajustes destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal, determinando sanções, tanto na esfera individual quanto na de responsabilidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina os arts. 163 e 169 da Constituição Federal de 1988, e tem por objetivo criar normas de finanças públicas visando à responsabilidade da gestão fiscal. É a partir da arrecadação das receitas e da realização das despesas públicas, que se responsabiliza o administrador por uma postura correta e transparente. O texto legal é aplicável a todos os entes da federação. Portanto, se trata de uma Lei Complementar, de caráter nacional. A Lei possui, como princípios, os do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilidade; têm como escopo suprir a necessidade de controle nas contas públicas da nação por parte de seus governantes.

Portanto, um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência. A transparência, mencionada pela lei, tem por objetivo permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Logo, não basta a simples divulgação de dados. Essa transparência, buscada pela lei, não deve ficar restrita à mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara, objetiva e sem maiores dificuldades, pois somente assim, o cidadão poderá exercer o seu direito à participação e ao controle das contas públicas, de acordo com o disposto no art.49 da LRF, a partir de “versões simplificadas dos documentos”.

A transparência tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais

condições de cobrar, exigir, fiscalizar. Com esse objetivo, a própria lei estabelece alguns instrumentos importantes para estimular o controle social. Esses instrumentos de controle social estão dispostos no art.48 e 49 da LRF:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

O primeiro dos instrumentos de controle social consta do parágrafo único do artigo 48 da lei, que assegura a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento. Logo, a participação popular e a realização de audiências públicas deverão ser incentivadas.

Qualquer cidadão ou instituição da sociedade pode consultar e ter acesso às contas do Chefe do Executivo. Durante todo o exercício essas contas deverão estar disponibilizadas. Para o incremento do controle social, temos, no artigo 9º, parágrafo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais; ou seja, o Poder Executivo vai até o Poder Legislativo demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada um dos quadrimestres. A LRF menciona o controle social sob as contas públicas, mas, no caso dessa dissertação, quando o ente privado administra verbas públicas, não possui uma legislação que defina critérios específicos sobre o controle social para esses casos. No decorrer dessa pesquisa, vamos analisar as legislações sobre as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, no qual mencionam que a prestação de contas, se dará, unicamente através da realização de um relatório mensal sobre as suas atividades. Também vamos trazer algumas contribuições sobre o Tribunal de Contas e a sua

forma de atuação, ao zelar pela transparência das contas públicas, mas quando se trata de repasse de verbas públicas para a esfera privada, o Tribunal somente pode atuar em caso de denúncia, o que torna o controle sob essas entidades, dentre elas o Instituto Ayrton Senna, que recebe repasse público, muitas vezes, através da renúncia de receitas, bastante frágeis.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal irá tratar do mecanismo da renúncia de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Sobre o conceito de renúncia de receitas, de acordo com Deborah F. Ribeiro e Virginia K. Vieira, temos:

Renunciar à receita tributária é competência de cada ente político que tem legitimidade para instituir tributos que lhe são próprios. O ato de renunciar à receita é, na realidade, a utilização do tributo com finalidade extra fiscal, mediante alteração de seus elementos, através de lei específica, com o fim de atingir objetivos de ordem social, econômica ou político-administrativa, objetivo estes diverso da natureza do tributo. Assim, renunciar é abrir mão de um direito, de modo absoluto, total e definitivo (RIBEIRO; VIEIRA, p.37-38).

A renúncia de receita, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ocorre a partir de uma série de benefícios, que estão elencados no art.14, § 1º, da mencionada legislação; são eles: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições. Para a concessão da renúncia de receita é

necessário o preenchimento de alguns requisitos, conforme enunciados na LRF. Segundo Deborah F. Ribeiro e Virginia K. Vieira:

Cogitando-se então de renúncia de receita, prescreve a LC n. 101/00 que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que venha a causá-la está condicionada à: 1) demonstração de seu reflexo (estimativa do impacto orçamentário-financeiro) no exercício em que iniciará e nos seguintes; 2) consonância com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Além disso, condiciona-se também a pelo menos uma das seguintes condições: 3) previsão na estimativa de receita constante da LOA (Lei Orçamentária Anual) e não comprometimento da execução das metas estipuladas na LDO; 4) estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento da receita (RIBEIRO; VIEIRA, p. 39-40).

Outro dispositivo que merece ser analisado é o artigo 18, parágrafo primeiro, que trata dos contratos de serviços de terceiros em substituição a servidores públicos.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

O artigo 18 é uma novidade dentro do campo de estudo das contas públicas. A terceirização da mão-de-obra significa, em última análise, que a partir da contratação de empresas para prestarem um determinado serviço pelo poder público, tem-se como consequência para a esfera pública, que os funcionários das empresas contratadas não criam qualquer espécie de vínculo jurídico, o que significa afirmar, não se estabelece um vínculo trabalhista entre os funcionários e a esfera pública.

Desta forma, tais funcionários não podem ser caracterizados como servidores públicos, não se enquadrando no conceito de pessoal ativo. Esse artigo se coaduna com a orientação da Nova Gerência Pública, implantada a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de redução de custos na prestação dos direitos da população,

entendidos como serviços e de precarização das relações de trabalho. De acordo com os arts. 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda, ao analisar o art. 21 e 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o limite de gastos com pessoal, ao mencionar o controle da despesa total com pessoal, determina que será nulo de pleno direito qualquer ação do poder público que implique em aumento da despesa com pessoal e não apresente estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e que não atenda às regras para criação de despesa obrigatória de caráter continuado ou ainda, que não atenda ao limite legal de comprometimento, aplicado às despesas com pessoal inativo.

Observamos que o gasto com pessoal fica restrito pelo estipulado no orçamento e, se por qualquer motivo, o poder ou órgão público exceder ao orçamento, será punido. Analisando os parágrafos do art.22, percebemos que os maiores afetados por tais medidas são os servidores públicos, reafirmando o contexto de precarização das relações trabalhistas, pois ao poder público fica vedado a criação de cargos, empregos e funções públicas, o aprimoramento do plano de carreira, bem como a contratação de pessoal por qualquer necessidade daquele. Os artigos que tratam tanto da contratação por meio da terceirização quanto, sobre o controle de gastos com pessoal possuem relação com o Terceiro Setor. Ao terceirizar os serviços, facilita que se criem entidades com o propósito de firmar parcerias

com o poder público para atender a demanda. Essas entidades também não criam vínculo empregatício, apenas terceirizam a contratação de pessoal. Nesse sentido, ao propor o controle dos gastos com pessoal, significa, em última análise, diminuir o número de vagas na esfera pública, passando a contratação precária de pessoal, intermediado pelo Terceiro Setor.

Como veremos no próximo capítulo, o ordenamento jurídico brasileiro estimula a criação das organizações não-governamentais. Veremos também a configuração jurídica dessas organizações, ou ainda, entidades do Terceiro Setor, que possuem legislação própria, além de contar com estímulo financeiro e de pessoal por parte do Estado, para atuar em seu nome na promoção das políticas públicas.

3. A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO - GOVERNAMENTAIS

O capítulo 3 dedica-se ao estudo das Organizações não-governamentais, iniciando as reflexões acerca da configuração jurídica de tais organizações, a partir do estabelecimento de algumas conceituações necessárias, para o melhor entendimento da natureza das entidades do Terceiro Setor. Primeiramente, vamos realizar a diferenciação entre as associações e as fundações de direito, como forma de situar em qual definição o Instituto Ayrton Senna se encontra. A seguir, e não menos importante, uma vez que todas as conceituações que serão mencionadas neste capítulo são conseqüência uma das outras, abordaremos a qualificação tanto das associações, como das fundações, enquanto entidades do Terceiro Setor, legalmente reconhecidas como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Vamos tratar do controle social sobre essas entidades, abordando os diferentes tipos de controle existentes. Por fim, vamos propor a relação dessas entidades e o Estado, no caso, no campo de promoção do direito à educação, no qual se insere o objeto dessa pesquisa.

3.1. O Terceiro Setor – Associações e Fundações

Tanto as associações como as fundações são *a priori* pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. De acordo com Caio M. da Silva Pereira, “são entidades que se originam do poder criador da vontade individual, em conformidade com o direito positivo, e se propõe a realizar objetivos de natureza particular, para benefícios dos próprios instituidores, ou projetados no interesse de uma parcela determinada ou indeterminada da coletividade” (PEREIRA, 1994 p.200). O novo Código Civil de 2003 estabelece em seu art. 53: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” e no art.62: “A fundação é constituída por uma dotação especial de bens, realizada por um instituidor, que especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser, a maneira de administrá-la”.

As associações e as fundações estão descritas no art. 44, do Código Civil (CC), que dispõe sobre as pessoas jurídicas de direito privado. Além das associações e das fundações, temos as sociedades, as organizações religiosas e os partidos políticos. No art. 53, do Código Civil (CC), referem-se especificamente, às associações, onde destaca que tais pessoas jurídicas de direito privado devem ser constituídas “pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (art.53, CC).

No art. 62 do Código Civil constam as características das fundações, tais como a forma como elas devem ser criadas (art.62, CC); o controle exercido sobre as fundações através do Ministério Público, onde a fundação esteja situada (art. 66, CC) e a possibilidade da extinção das atividades exercidas pelas fundações por órgão do Ministério Público, nos casos em que a atividade se tornar ilícita, impossível ou inútil à finalidade que visa ou na possibilidade de extinto o prazo para a sua existência. É possível que, em extinta a fundação, o seu patrimônio seja incorporado por outra fundação, designado pelo juiz competente, com a observância que a fundação deva se propor ao mesmo fim/objetivo da fundação que fora extintos (art. 69, CC).

Já as sociedades, de acordo com o art. 891: “são constituídas por pessoas que, reciprocamente, se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Com relação específica às associações, a sua principal característica é que o seu exercício não esteja vinculado a um fim que vise o lucro”.

Nesse sentido, ao fazer referência ao Instituto Ayrton Senna, é necessário esclarecer que, com relação à denominação Instituto, para o Direito brasileiro tal denominação não possui amparo legal, tal afirmação tem como base, o fato de não existir uma legislação que regulamente tal denominação.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) está revestido sob a forma de uma Organização não – governamental (ONG). A expressão ONG, juridicamente, não existe, ou seja, não existe uma legislação específica que trate desse assunto, sendo que, segundo a ABONG – Associação Brasileira de organizações não governamentais, - em âmbito mundial, a expressão ONG surgiu pela primeira vez na Organização das Nações Unidas (ONU) após a Segunda Guerra Mundial, para designar organizações supranacionais e internacionais que não foram estabelecidas por acordos governamentais.

Ao fazer referência ao contexto brasileiro, às primeiras manifestações das Organizações Sociais possuíam um caráter meramente assistencial e de atendimento das necessidades básicas das populações carentes. De acordo com Leo Voigt:

O primeiro período de expansão das organizações sociais no Brasil foi quando o Estado delegava um mandato às igrejas, notadamente à Igreja Católica, para que elas se ocupassem do atendimento das demandas de assistência social no país. Assim, desde o Império, os doentes, os abandonados, os deficientes, os velhos e os pobres eram um tema de caridade e não de política pública do Estado Brasileiro (VOIGT, p.72, 2001).

Interessante ressaltar que as Organizações Sociais exerciam a função da assistência social, que na época não era vista enquanto um direito social, e, portanto, tão pouco como

uma política pública, podendo ser prestada por outro sujeito que não o Estado. A Igreja sempre se ocupou da assistência social, até praticamente o Estado Novo, momento em que a assistência social foi erigida à categoria de direito social, devendo receber a proteção constitucional do Estado. De acordo com Leo Voigt, “foi a partir do Governo Getúlio Vargas que o Estado passou a disputar com a Igreja a ascendência sobre esta população pobre e necessitada. Foi também aí que organizações de outros credos proliferaram e entidades laicas surgiram” (VOIGT, 2001, p.72).

Foi a partir da década de 1960, que as Organizações Sociais se expandiram, surgindo as Organizações – não governamentais (ONGs), adquirindo um novo sentido durante o período de repressão da ditadura militar (1964-1985). Tais Organizações deixam de se preocupar apenas com as causas assistenciais da população carente e passam a exercer um papel de enfrentamento, em defesa da luta por direitos universais, como os direitos de igualdade, liberdade e de exercício da plena cidadania, suprimidos durante o processo de repressão, realizado pela ditadura militar.

Segundo Francisco de Oliveira:

Existe um consenso na datação do nascimento das organizações que vieram a se chamar “não-governamentais”: é no período da ditadura militar, nascida do golpe de Estado de 1964, mais precisamente a partir dos anos 70, que começaram a surgir tais organizações, nem empresariais, nem estatais (OLIVEIRA, p.51, 2002).

No período da ditadura militar se observa uma grande expansão das Organizações não-governamentais, muito em função da repressão exercida pelo regime que inviabilizou toda e qualquer forma de participação da sociedade civil, fazendo com que essas organizações representem uma espécie de resistência da população contra a repressão militar. Para Leo Vogt:

Durante a ditadura militar, o Brasil passou pela mais impressionante expansão das organizações sociais que se têm notícias até o presente. Uma vez que os militares estrangularam os principais canais de participação civil, notadamente os partidos políticos e os sindicatos, na periferia da sociedade surgiram milhares de entidades de todos os tipos, com forte influência eclesial e de sinal geográfico, localizadas nos locais de moradia de classes populares, onde os instrumentos da ditadura eram efetivamente mais frágeis para impor tutelas ou controles (VOIGT, P. 73, 2001).

Com o fim da ditadura militar, na segunda metade da década de 1980, o cenário nacional é o de luta pela redemocratização do país. Tal contexto faz com que as Organizações não - governamentais (ONGs) disputem os espaços públicos de poder. Na década de 1990, as Organizações não - governamentais (ONGs) sofrem uma grande alteração no seu perfil e em

seus objetivos, passando a configurar enquanto parceiras do Estado, preferencialmente na execução das políticas sociais. De acordo com Francisco de Oliveira:

As ONGs lidam agora não com a complexidade, mas com o reducionismo, porque parece, contraditoriamente, que toda a sua capacidade de inovação foi tão intensamente absorvida pela sociedade [...] já não cabe a atividade antes radical, inovadora e crítica. Entidades empresariais denominam-se também ONGs e dedicam-se a atividades que têm inscritas nas suas diretrizes os temas das ONGs: cidadania, pluralidade, diferença (OLIVEIRA, p.56, 2002).

Observa-se, com isso, uma ressignificação no papel das Organizações não – governamentais que vão influenciar o campo de atuação da esfera pública, pois, com o estímulo cada vez maior às parcerias entre o público e o privado, tem início um crescente processo de transferência na execução dos direitos sociais para a esfera privada, no sentido de que os entes privados passam a assumir obrigações antes originadas no poder público, conforme se observa através da análise do objeto desse estudo.

São consideradas como ONGs tanto as associações, como as fundações, que são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, especialmente aquelas que exerçam efetivamente atividades de interesse social, coletivo ou difuso, abrangendo um grande número de pessoas beneficiárias. Poucas ONGs são constituídas sob a forma de fundação; a maior parte opta por se constituir como associação, como no caso do Instituto Ayrton Senna (IAS).

Com relação específica às associações, estas não podem ter proveito econômico imediato, o que não impede, contudo, que determinados serviços que preste sejam remunerados e que busquem auferir renda para prosseguimento de suas finalidades. As vantagens econômicas que alcançar jamais deve ser destinado aos seus associados, mas sim, à comunidade como um todo ou, pelo menos, parte dela. A associação, resumidamente, não pode exercer atividade econômica, nem visar lucros.

Na fiscalização das atividades das associações cabe uma ressalva, pois com relação às fundações, essa é exercida exclusivamente pelo Ministério Público, através da Procuradoria das Fundações. Seria necessário estender essa fiscalização também para as associações que desempenhem atividades de interesse coletivo; entretanto, nesse caso, a fiscalização é exercida unicamente pelos próprios associados. Em que pese, tanto no caso das associações como no das fundações, se há, de alguma forma, repasse de recursos públicos, a fiscalização deve ser realizada via Tribunal de Contas do Estado (TCE).

O que se constata atualmente é a possibilidade das associações e fundações receberem um título jurídico especial, a qualificação de entidades do Terceiro Setor, como

Organizações Sociais (OSs) ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), regulamentadas respectivamente pela Lei Nº. 9.637/98 e a Lei Nº. 9.790/99.

Nesse sentido, não se cria um novo tipo de pessoa jurídica de direito privado, mas que se qualifica uma entidade já existente, conforme iremos analisar no tópico seguinte, que irá tratar da qualificação das entidades do Terceiro Setor, seja como Organizações Sociais (OSs), ou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

3.2. A qualificação das entidades do Terceiro Setor: OS e OSCIPS

Com relação ao Direito brasileiro, podem afirmar que uma das origens históricas dessa integração entre o público e o privado pode ser encontrada nas chamadas entidades Paraestatais¹⁷. Especialmente na década de 1940, deu-se a criação de entidades relativas a determinadas categorias profissionais, auto-administradas pelas respectivas agremiações coletivas (os serviços sociais).

As funções das Paraestatais têm cunho social, profissional, oferecendo cursos de formação, serviços de treinamento. Ao Estado cabe estabelecer uma forma de financiamento público para suas atividades. Sua disciplina normativa funda-se em leis (ou) regulamentos públicos específicos, além de seus estatutos internos. Trata-se de entidades conhecidas por suas siglas, dentre elas: SESI, SESC, SENAC, SENAI, SENAR, SEBRAE, SESCOOP, que se constituiu no chamado Sistema “S”¹⁸. Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko:

As décadas de 1930 e 1940, entretanto, constituíram o marco cronológico específico para o desenvolvimento dos debates em torno da implementação do ensino técnico-profissional e da definição das modalidades que deveriam integrá-lo, como parte de uma crescente ação reguladora do Estado sobre o mercado e as relações de trabalho. Estas discussões, em da própria definição do modelo político corporativo adotado, realizaram-se no interior da burocracia estatal, ainda que uma de suas conseqüências mais importantes, paradoxalmente, tenha sido a “privatização” de uma parcela fundamental daquele tipo de formação. A criação do Decreto Lei 4.048/42, do Senai, instituição modelar do posteriormente chamado “Sistema S”, acompanhou, assim, a promulgação do conjunto de Leis Orgânicas da Educação Nacional, destinado a regular distintos níveis e ramos educacionais (NEVES; PRONKO, 2008, p. 38).

¹⁷ Para Hely Lopes Meirelles, as entidades Paraestatais são pessoas jurídicas de direito público, cuja criação é autorizada por lei específica (Constituição Federal, art.37, XIX e XX), com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviço de interesse coletivo, sob norma e controle do Estado. Não se confundem com as autarquias, nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. Responde por seus objetivos, exercem direitos e contraem obrigações, são autônomas (MEIRELLES, 2008, p.148).

¹⁸ De acordo com, Lúcia M.W. Neves e Marcela A. Pronko “O Sistema S inclui atualmente os Serviços Nacionais de Aprendizagem e de Serviços Social, mantidos por contribuições parafiscais das empresas privadas: Senai/Sesi (industrial);Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos); Senar (agricultura); Senat/Sest (transporte sobre pneus); Sebrae (todos os setores para atendimento a micro e pequenas empresas); SESCOOP (cooperativas de prestação). (NEVES de serviço; PRONKO, 2008, p.38)

Devemos destacar, ao considerar como marco inicial da relação público-privada, que a criação das entidades Paraestatais se diferencia do contexto analisado nessa dissertação de mestrado em um ponto importante, no caso, com relação à postura do Estado, pois, com relação às paraestatais, esse não deixou de realizar as suas atividades, as repassando ao setor privado, passando a atuar como um mero fiscalizador, conforme se constata, no contexto brasileiro, analisado neste trabalho, com relação às Organizações Sociais (OSs) e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). No caso das Paraestatais, elas não atuam como um substituto do Estado, figurando como auxiliares desse na execução de algumas atividades.

Primeiramente surgiu o Serviço Social da Indústria – SESI¹⁹, criado através do Decreto Lei nº. 9403/46; em seu art. 1º, está descrito o seu objetivo: “À Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI); com finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas”. Já o SENAC tem a mesma estrutura do SESI e foi criada pelo Decreto Lei nº. 9853/46. De acordo com Fernando Facury Scalf:

Faz-se observar que os seus atos constitutivos deixam bastante claro que sua função não é a de auxiliar o Estado, mas de intervir em área de atividade privada (comércio e indústria) que o Estado decidiu, por razões estratégicas, incentivar. Por tal fato é que tais entes não são considerados como integrantes da administração indireta (SCAFF, 2001, p.281).

A relação estabelecida entre as entidades Paraestatais e o Estado foi de colaboração, ou seja, o Estado continua a prestar as suas funções e as organizações possuíam autonomia financeira e administrativa e contavam com o repasse de recursos públicos para realizar suas

¹⁹ Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko “[...] o Sesi foi o “instrumento de realização da filosofia social da indústria, baseada inclusive na doutrina social da Igreja” (BELOCH e FAGUNDES, 1997:133). Inspirado no ideário de cooperação das classes e de paz social, tornou-se um valioso instrumento de combate ao “comunismo”. À diferença do Senai e sua marca de órgão “técnico” , o Sesi nasceu como uma organização ideológica confessa em um momento de incipiente rearticulação do movimento operário. Sua atividade se iniciou em áreas sensíveis para o operariado, estendendo-se, posteriormente, a atividades de ensino, com a oferta de cursos diversos –desde alfabetização até economia doméstica -, passando a organizar também atividades recreativas. Se o Senai pretendia formar o trabalhador como tal, o Sesi ia além, propondo a formação do trabalhador em um sentido amplo. Dessa forma, a articulação entre o Sesi e o Senai pretendia-se uma tentativa de racionalização do ambiente industrial dentro e fora da fábrica, capaz de aumentar a produtividade, garantindo a paz social. Nesse quadro, Sesi, Senai, assim como suas congêneres Serviço Social do Comércio – Sesc e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, seriam instituições complementares de gestão empresarial que vinham a dar respostas a preocupações pragmáticas, mas também “hegemonizante-pedagógicas”, isto é, dar embasamento ao projeto de “(con)formação da classe trabalhadora”. (RODRIGUES) (NEVES; PRONKO, 2008, p.43).

atividades. Mais recentemente, tem-se o desenvolvimento do chamado Terceiro Setor²⁰ através da promulgação das leis que regem a instituição das Organizações Sociais – OSs e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips. Para Maria da Gloria Gohn:

As OSs e as Oscips fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, inserem-se no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas nas OS eles não estarão mais sujeitos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, portanto, não serão mais funcionários públicos no sentido lato do termo. [...] Registre-se, ainda, que as OS ou Oscips têm de se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do terceiro setor que estão se qualificando (GOHN, 2008, p.99).

As OSs e as Oscips são pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas do Estado), com o apoio da administração. Conforme Fernando Scaff:

Comparando-se essas entidades (Sistema S) com as Organizações Sociais, verifica-se que, naquelas, o Estado não abriu mão da execução do serviço público que a lei lhe atribuiu, nem extinguiu qualquer de seus órgãos ou entidades. O Estado manteve intactas suas atividades e entidades e apenas fomentou, ajudou, subsidiou a iniciativa privada na instituição de entidades que iriam exercer serviços de interesse público (não serviço de público), instituindo, para esse fim, contribuição parafiscal para ajudá-las em sua atividade. No caso das organizações sociais, o Estado está delegando uma atividade sua, deixando de exercê-la, está extinguindo uma entidade pública para, em seu lugar, assumir uma entidade privada (SCAFF apud DI PIETRO, 1999, pág. 207-208).

O conceito de serviço público e o de interesse público causam certa confusão conceitual, no sentido de possuírem o mesmo objetivo, que é a satisfação de uma finalidade pública. Tal esclarecimento é necessário, pois irá contribuir para a distinção entre as entidades Paraestatais e as entidades do Terceiro Setor.

Quando se trata de serviço público, o qual atende a *priori* um interesse público, este será prestado exclusivamente por uma entidade pública; no caso, não são os serviços prestados pelas entidades Paraestatais, já que estas tratam de serviços de interesse público e

²⁰ De acordo com Ana Paula S. Quelhas, A Refundação do Papel do Estado cit, p.19. Alexandre Ciconello, “O conceito legal de público no Terceiro Setor”, pp. 51 e ss., ao mencionar a conceituação legal do Terceiro Setor, destacam algumas problemáticas pertinentes, tais como a) o fato de, em torno dessa expressão, trajetórias históricas concretas de vários segmentos da sociedade civil brasileira, que sempre atuaram com base em diferentes valores, perspectivas e alianças, passam a ser ressignificadas e tendem a se diluírem em um conceito homogeneizador capaz de gerar consequências jurídicas; b) a expressão “Terceiro Setor” trazer uma idéia de unidade, convergência, consenso, quando a sociedade civil organizada no Brasil é diversa, plural e heterogênea; c) ter se passado a associar a ação social a conceitos de mercado, como *marketing* e eficiência e a desqualificar antigos campos de atuação social, como as filantrópicas, vinculando o Terceiro Setor ao *business*; d) sugerir a

não de serviços públicos, são auxiliares do Estado; este não deixa de exercer as suas funções, pois nem tudo o que é tido como de interesse público tem que ser prestado necessariamente por uma entidade pública.

O interesse público é o conjunto de necessidades e interesses de uma coletividade, em que a satisfação pode ser realizada por uma entidade pública, associativa ou privada. São milhares as entidades de direito privado, sem fins lucrativos consideradas de utilidade pública, precisamente porque se lhes reconhece na sua atividade, um escopo de natureza e interesse público ou social. Entretanto, com relação às entidades do Terceiro Setor, essas se responsabilizam por atividades que são de responsabilidade da esfera pública; uma vez que o Estado deixa de prestar um serviço público, repassando a responsabilidade pela execução para tais entidades, não são meras auxiliares do poder público, pois agem em lugar da esfera pública.

As formas de realização das parcerias são via OS e Oscips. A reforma do Estado, elaborada em 1999, prevê que várias políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia sejam operacionalizadas por entidades da sociedade civil e não mais executadas pelo Estado, que fica no papel de gerenciador. As OSs e as Oscips são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica em que o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela sua execução. O Estado deixa de lado o papel de executor ou prestador direto de serviços e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas são justamente as OSs e as Oscips, que se constituem e se qualificam como tais, por meio de um contrato de gestão firmado entre o terceiro setor e o Poder Público, no caso das OSs, ou de um desmembramento de parte do próprio Poder Público, via parcerias com as Oscips (GOHN, 2008, p.99).

As Organizações Sociais (OSs) são pessoas jurídicas de direito privado, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão e permissão do poder público, criada por iniciativa de particulares segundo modelo previsto, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado. Com relação à legislação que criou as Organizações Sociais, foi um processo que teve início no ano de 1997, pois, conforme Jaime B. Neto:

Em 09.10.97 surge a Medida provisória 1.591, regulando a matéria. Já no dia posterior é editado um decreto, de n. 2.344, que instituiu o processo de inventário de entidades estatais em extinção a serem transformadas em “organizações sociais”. A medida provisória mencionada é reeditada mais cinco vezes e a partir daí substituída pela Medida Provisória 1.648, de 24.3.98, a qual, de seu turno, é reiterada até o advento da Lei 9.637. Assim, é esta a lei – n. 9.637, de 15.5.98 – cujo conteúdo é o mesmo da primeira medida provisória editada sobre o assunto, que disciplina as “organizações sociais” (NETO, 2004, p.25).

idéia de que o universo das organizações sem fins lucrativos é uma espécie de panacéia que substitui o Estado no enfrentamento das questões sociais.

A rigor, nenhuma entidade é constituída como Organização Social (OS) nem tampouco, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ser considerada OS ou OSCIP é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública. Para Paulo Modesto, teórico da Terceira Via:

As entidades constituídas com personalidade jurídica privada, mas de fins públicos, também conhecidas como entidades do terceiro setor, são tradicionalmente identificadas pela legislação brasileira como entidades de utilidade pública. Para o leigo, a denominação de utilidade pública, à semelhança da recente denominação organização social, designa uma espécie de entidade, uma forma especial de organização, reconhecível prontamente no plano da realidade sensível. Mas se trata de uma ilusão lingüística. Essas designações consistem apenas em títulos jurídicos. Em princípio, títulos jurídicos que podem ser conferidos, suspensos ou retirados. Essas expressões não traduzem uma forma de pessoa jurídica privada. Nem informam uma qualidade inata ou traço original de qualquer espécie de entidade. Dizer de alguma entidade que ela é “de utilidade pública” ou “organização social, ou ainda “organização da sociedade civil de interesse público” significa dizer que ela recebeu e mantém o correspondente título jurídico (MODESTO, Paulo, 1998, p.56).

As diferenças e semelhanças entre as entidades de utilidade pública e as entidades do Terceiro Setor são manifestas, mas indica também ser possível identificá-las como *entidades do mesmo gênero, ou seja*, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e ainda que inconfundíveis. As Organizações Sociais são entidades consideradas de utilidade pública qualificada com maior restrição e maior vigilância do Estado, ao mesmo tempo em que podem receber benefícios e vantagens incomuns, embora não vedadas às atuais entidades privadas de utilidade pública.

A denominação tanto de Organização Social (OSs) como de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem o título ou de OS ou ainda de OSCIP. Essas qualidades jurídicas asseguram vantagens e sujeições incomuns para as tradicionais pessoas jurídicas qualificadas pelo título de utilidade pública; essas passam a gozar de benefícios especiais não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas, benefícios tributários e vantagens administrativas diversas. No Quadro 01 a seguir, esquematizamos algumas diferenças entre as Organizações Sociais e as pessoas jurídicas de utilidade pública.

Qualificada como Organização Social, com ela se firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98, se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes (...)”, no qual discriminará atribuições, responsabilidades

e obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “não há dúvidas de que as organizações sociais constituem-se em um instrumento de privatização do qual o governo se utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” (DI PIETRO, 1999, p. 201). Um ano após a criação das organizações sociais (OSs), foi promulgada a Lei Nº. 9.790/99, que trata das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Esta legislação visa possibilitar a outorga de título a outra categoria de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor, com objeto social mais amplo e aperfeiçoado que a anterior legislação (Lei Nº. 9.637/98) sobre as organizações sociais (OSs).

Quadro 01: Diferenças e Semelhanças entre as Organizações Sociais e as Pessoas Jurídicas de Utilidade Pública.

Traços comuns às duas entidades	Traços peculiares às Organizações Sociais
Iniciativa privada voluntária na criação.	Estatutos devem prever participação necessária de representantes do Estado nos seus órgãos de deliberação superior.
Existência de limites gerais à livre constituição dos órgãos de direção.	Repasse de bens e recursos públicos nelas está condicionada à assinatura de <i>contratos de gestão</i> com órgãos competentes da administração pública federal.
Afetação a uma finalidade de interesse público.	Sujeição à publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade.
Recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado.	Sujeição a controle externo de resultados, periódicos, realizado pela comissão de avaliação, destinado à verificação do cumprimento do acordo.
Submissão regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público.	

Fonte: Lei Nº. 9.637/90 e o artigo: SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de Gestão, Serviços Sociais Autônomos e Intervenção do Estado*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 225: 273-297. Jul/Set, 2001.²¹

Podem solicitar a qualificação como Oscips, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham pelo menos uma das seguintes finalidades (art. 3º, da Lei Nº. 9.790/99): promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, ou saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei; promoção da

²¹ Quadro elaborado por Daniela de Oliveira Pires para a dissertação “A configuração jurídica da relação público - privada no âmbito da parceria entre a Prefeitura Municipal de Saporanga e o Instituto Ayrton Senna”.

segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; entre outros.

Além disso, observa-se um distanciamento do Estado na gestão interna das Oscips, que ao contrário do que dispunha a legislação das OSs em seu art.3º, I, “a”, no qual determinava a participação de membros do poder público no conselho de administração das Organizações Sociais; já no caso da legislação das Oscips, tal exigência foi suprimida, conforme veremos no Quadro 02 a seguir, que irá tratar das diferenças entre as OSs e as Oscips.

Quadro 02: Diferenças entre as Organizações Sociais - OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips

OSs	Oscips
Podem ser criadas por iniciativa do Poder Público para absorver órgãos extintos.	Criadas exclusivamente por iniciativa de particulares. Em verdade, elas vieram substituir o antigo modelo de entidades de utilidade pública.
Participação de representantes do Estado e da Sociedade Civil no órgão de deliberação superior em proporção elevada em relação aos seus associados.	Corpo decisório formado exclusivamente pelos associados. A participação do Estado se dá apenas no acompanhamento gerencial dos termos de parceria eventualmente firmados.
Obrigatoriedade de se firmar o Contrato de Gestão.	Faculdade de se firmar o Termo de Parceria em substituição ao tradicional convênio.
Publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do contrato de gestão, no formato de relatório gerencial.	Publicação anual da prestação de contas da totalidade dos recursos recebidos, públicos ou privados, no formato tradicional.
Possibilidade de acumulação da qualificação de utilidade pública para todos os efeitos.	Impossibilidade de acumular qualificações.
Rol aberto e genérico de entidades que podem se qualificar como OS	Rol taxativo de entidades que não podem se qualificar como Oscips.
Certificação por ato discricionário	Certificação por ato vinculado
Ausência de detalhamento das atividades próprias da OS	Detalhamento das atividades a que devem se dedicar as Oscips
Objetivos sociais mais restritos	Objetivos sociais mais amplos
Regramento mais específico, que desce a minúcias sobre o funcionamento	Regramento mais genéricos, sem imposição de estruturas

Fonte: SANTOS. Enoque Ribeiro. *As OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e a Administração Pública – Intermediação Fraudulenta de Mão-de-Obra Sob Uma Roupagem Jurídica*. Revista de Direito Administrativo Nº 26: Rio de Janeiro, p. 10. Fev/2008.²²

²² Quadro elaborado por Enoque Ribeiro Santos.

De acordo com a Lei Nº. 9.790/99 nos seus art.9º e 10º, o termo de parceria designa o ajuste ou o acordo estabelecido entre o poder público e a OSCIP, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público por estas desempenhadas, tendo, como cláusulas essenciais, as determinadas no art. 10, § 2º e incisos seguintes.

Observamos que, o termo de parceria trata de substituir, com vantagens, o sistema de reconhecimento de instituições de utilidade pública, sobre as quais o poder fiscalizador do Estado era reduzido, bem como a fixação e a negociação de metas a serem empreendidas pela entidade privada, o que agora fica devidamente explicitado no termo, que é mais um instrumento alternativo às concessões e permissões de serviço público.

As Organizações Sociais, ao promoverem atividades de interesse público, contam com uma série de benefícios que devem ser melhor compreendidos, principalmente no que diz respeito à transferências de recursos, bens e serviços públicos (Lei nº. 9.673/98 arts. 11 a 15); em razão do art.12, a OS pode “ser destinatária de recursos orçamentários e bens públicos que viabilizem a realização do “contrato de gestão”.

Conforme o art. 14, o Executivo poderá “ceder, às Organizações Sociais, servidores públicos, com ônus para a origem”, o que significa dizer, com ônus para o Estado. Ainda de acordo com o art. 1º, é permitido às OSs realizar pagamentos adicionais, “vantagens pecuniárias adicionais”.

Com relação à transferência de bens públicos e a sua utilização por pessoas privadas e ainda a possibilidade do poder público de ceder servidores para atuar nas Organizações Sociais, atividades que não estão restritas ao âmbito da Administração Pública, fazendo com que tais bens fiquem submetidos não mais à esfera pública, e sim a esfera privada, observamos o que diz Sérgio Ferreira: “ora a alienação de bens públicos é, tão – somente, uma das formas do que, genericamente, ficou sendo conhecido como privatização ou desestatização” (FERREIRA, 1999, p. 114). Na transferência de bens e servidores públicos para as Organizações Sociais, cabe uma ressalva: o que ocorre é uma permissão de uso, de acordo com Maria Garcia:

A administração dos bens públicos compreende determinados atos ou mesmo contratos realizados com a finalidade principal do interesse público, sob várias modalidades. A Permissão de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, mediante o qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como regras básicas, a necessidade de licitação, sempre que possa haver mais de um interessado e não obstante configure ato de conteúdo discricionário, o atendimento aos princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo deverá estar presente (GARCIA, 1999, p.55).

Na permissão, o patrimônio continua sendo público, não ocorrendo a venda propriamente do bem público para a entidade privada, mesmo se a Organização Social for desqualificada. A permissão de uso é precedida da realização de licitação, entretanto, no caso tanto das Organizações Sociais (OSs) como das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), estas não possuem a exigência de realizar licitação (ver lei), sendo investidas pelo poder público pela promoção das políticas sociais com base em uma permissão de uso que, contraditoriamente, tem como regra básica a necessidade da licitação.

Quando se menciona a possibilidade da alienação de bens públicos, entende-se que, de acordo com Lucia V. Figueiredo, são: “são todos aqueles, quer corpóreos, quer incorpóreos, portanto, imóveis, móveis, semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam a qualquer título, à União, Estado ou Município, respectivas autarquias e fundações de direito público”. E complementa, afirmando que “Configuram esses bens o patrimônio público e se encontram sob o regime de direito público”. (FIGUEIREDO, 1994, p.342).

No caso da alienação dos bens públicos em favor de uma entidade privada, mesmo não se tratando de venda do patrimônio público, tais bens ficam submetidos à administração da esfera privada, que passa a executar funções que originalmente cabiam ao Estado, não deixando de significar uma forma de privatização. Maria Garcia apud Hely L. Meirelles dispõe:

Aspecto importantíssimo da questão do patrimônio público demonstra-se na sua administração: é através da gestão dos bens públicos que se mantém e se valoriza o patrimônio nacional, com reflexos na ordem econômica e financeira. Todo bem público fica subordinado ao regime administrativo pertinente ao seu uso, conservação ou alienação. Embora utilizados coletivamente pelo povo, ou individualmente, por alguns usuários em casos específicos, cabe sempre ao Poder Público a administração e a proteção de seus bens, para tanto podendo valer-se dos meios judiciais comuns e especiais para garantia de propriedade e defesa da posse desses bens (GARCIA, 1999, p.55).

De acordo com o autor, os bens públicos devem estar subordinados às administrações públicas por pertencerem à coletividade, a todos os cidadãos. Acrescido a isso, o Poder Público, além de ser o principal administrador, deve promover a fiscalização destes bens. No Brasil, este controle é exercido principalmente pelo Tribunal de Contas da União e dos Estados e por todos os cidadãos, conforme iremos abordar no próximo subcapítulo, que vai tratar do controle exercido por estes sujeitos nas entidades do Terceiro Setor.

3.3. O Controle das Entidades do Terceiro Setor: Controle Social, Controle Interno e Controle Externo.

Esse subitem irá demonstrar, através de alguns aspectos da história brasileira, porque a sociedade brasileira tradicionalmente não participa dos mecanismos de controle social; também serão mencionadas as formas de controle social existentes, bem como a sua eficácia. Para tanto, inicialmente vamos nos referir ao contexto histórico brasileiro, que se caracterizou pela desigualdade social, materializada através da exploração da classe dominante sob a classe explorada e do distanciamento dessa classe dos processos de controle da esfera pública.

No caso brasileiro, a classe social explorada, muitas vezes, não se vê enquanto parte dos mecanismos de controle da esfera pública, como exemplo podemos mencionar, a Abolição da Escravatura (1888), mesmo havendo resistência a esse *status quo*, prevalece o sistema de exploração da classe dominante, político, social e econômica sob a classe explorada, que numericamente se constitui na maioria da população.

Quando mencionamos as origens do trabalho livre no Brasil, devemos considerar as peculiaridades deste fenômeno. Podemos citar, como exemplo, o fato de que o trabalho livre foi uma experiência vivenciada pela primeira vez no Brasil em sua maioria pelos imigrantes estrangeiros, principalmente vindos da Itália e da Alemanha.

Ainda devemos mencionar que, em verdade, o trabalho livre assim como ocorreu significa muito mais uma espécie de “escravidão mascarada”. Os imigrantes acabaram por substituir a mão-de-obra do escravo africano, pois o grande fazendeiro viabiliza a sua vinda, e isso acabava por significar a automática dependência social e econômica, fazendo com que o imigrante não conseguisse mais se libertar da sua condição de explorado.

Portanto, mesmo com o advento da Proclamação da República (1889), a situação não se alterou, uma vez que, na correlação de forças do referido período não houve alterações, já que a classe dominante permaneceu no poder, ou seja, mudam as formas de exploração e subjugação, mas permanece a hegemonia da classe dominante sobre a classe explorada; além disso, participação efetiva da camada da população explorada nos processos decisórios nunca se efetivou, tendo em vista o contexto histórico de desigualdade social e de hegemonia da classe dominante, que favorece a manutenção do sistema do capital. Para Evaldo Vieira:

A simples construção da sociedade industrial não faz nascer, por si só, a sociedade democrática. Criar uma “sociedade do bem-estar”, sem dar a todos participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem-humorados. Surgem então inúmeras modalidades de pensamento irracionalista. Passa-se a admitir que uns existem para mandar sempre, e outros

vivem sempre para cumprir ordens, pois a estes últimos resta apenas a presença passiva e ilusória (VIEIRA, 1992, p. 14).

István Mészáros chama atenção para o fato de que o capital, ao mesmo tempo em que não possui interesse em criar condições objetivas para a maior participação da população, acaba, mesmo que de forma irracional, estimulando essa participação, dentre outras causas, pela própria fragmentação do processo de trabalho, em função das necessidades estruturais do próprio capitalismo:

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição. Ironicamente, porém, a tendência objetiva inerente ao desenvolvimento do capital em todas as esferas – da fragmentação mecânica do processo de trabalho à criação de sistemas automatizados, da acumulação local de capital à sua concentração na forma de um sistema mundial em contínua expansão, da divisão parcial e local de trabalho à vasta divisão internacional do trabalho, do consumo limitado ao consumo de massa artificialmente estimulado e manipulado, a serviço de um ciclo de reprodução cada vez mais acelerado da sociedade de mercado, e do “tempo livre” restrito a poucos privilegiados à produção de massa de uma bomba social, na forma de “lazer”, em escala universal – traz consigo resultados diametralmente opostos ao interesse do capital. Pois, neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo de fato transferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital (MÉSZÁROS, 2002, p. 991).

O controle social, com relação à produção, passa a representar uma força da classe trabalhadora na medida em que o capital não consegue controlar o trabalhador devido, em parte, à necessidade do capital de divisão da produção, facilitando a emergência de um controle social originado no chão das indústrias pelos e para os trabalhadores e, não realizado somente de “cima para baixo”, e, portanto, a favor do capital.

Antes de entrarmos na análise propriamente dita do controle social e das categorias de controle existentes no ordenamento jurídico brasileiro, vamos buscar uma conceituação para o controle social, a partir da diferenciação entre esse e a participação popular. Para tanto, vamos adotar a conceituação adotada por Vanderlei Siraque, no qual dispõe que:

O controle social e a participação popular são irmãos siameses, entretanto, o controle social é distinto da participação popular. Esta ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração; é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode concretizar-se em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas jurídicas ao caso concreto. A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública, e o controle social, após a concretização desse processo, com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida (SIRAQUE, 2009, p.112).

A principal diferença entre o controle social e a participação popular é o fato de que o controle social se constitui no exercício de um direito público subjetivo, que pode ser exercido pelo cidadão individualmente ou coletivamente, realizando a fiscalização dos atos do poder estatal. Já com relação à participação popular, não se trata de fiscalização e, sim da divisão do poder político entre o ente estatal e os cidadãos.

É importante frisar que tanto o controle social como a participação são materializações da cidadania e da soberania popular. Segundo Vanderlei Siraque: “Lembre-se, ainda, que tanto a participação na elaboração das normas jurídicas quanto o controle das funções do Estado são direitos fundamentais da pessoa humana, ou seja, são garantias de limitação do poder público e da soberania popular” (SIRAQUE, 2009, p.113).

Ao mencionar a questão do controle social sobre o Estado, devemos salientar que a sociedade brasileira não possui a tradição de participar no processo de controle das ações públicas, e ao analisar os mecanismos de controle social, na maioria das vezes são acionados após a ação estatal, ou seja, não possui, no caso, o condão de prevenir, por exemplo, o mau uso do dinheiro público, pois não existe um controle durante o desenvolvimento da ação estatal. Segundo Helio S. Mileski:

[...] teoricamente e em nível de instrumental jurídico – Constituição e legislação infraconstitucional – estão asseguradas todas as condições necessárias ao desenvolvimento da transparência, da participação popular e do controle social. Contudo, na prática, na realidade da execução dos atos governamentais e do comportamento da população, o exercício da transparência, da participação popular e do controle social não possui o grau de satisfação desejado. A realidade, mesmo tendo havido indiscutíveis avanços nesse aspecto, demonstra haver uma relutante dificuldade para a sua realização (MILESKI, 2005, p.36).

O que se observa é que, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que restabeleceu os direitos e garantias fundamentais, acrescido ao fato de garantir instrumentos de participação dos cidadãos, tanto no processo de disputas de poder político, como na fiscalização dos atos estatais, não foi suficiente para transpor aos aspectos da nossa história política e social, marcadas pela supremacia de uma classe política e ideológica sobre a maioria da população brasileira.

Ao relacionar a Constituição Federal de 1988, à idéia de participação e ao objeto dessa dissertação, percebe-se que a nossa Carta Magna ao referendar a participação dos cidadãos, se aproxima da idéia de descentralização participativa, visando um estreitamento das relações entre Estado e sociedade, que foi utilizado pela teoria neoliberal como uma estratégia para a desresponsabilização do Estado. Para Marco Aurélio Nogueira:

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, na qual ressoam claramente as vibrações da luta contra a ditadura militar e em que existem importantes elementos de democracia participativa (como o instituto da iniciativa popular e a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, para mencionar dois bem evidentes), ajudou paradoxalmente a acelerar essa conversão, por intermédio do preceito que patrocina todo o título da ordem social: a descentralização administrativa. A partir de então, a gestão administrativa das grandes políticas da seguridade social (saúde, educação, assistência social) passou a ser definida como tendo “caráter democrático e descentralizado, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art.194, VII). Tal escolha, feita em nome do aprofundamento da democracia produziu efeitos não esperados (NOGUEIRA, 2005, p.141).

Para além de uma legislação que garanta a participação dos cidadãos nas esferas de decisão e fiscalização do poder estatal, devemos construir uma cultura da participação popular, onde a população se coloque enquanto parte significativa do processo político brasileiro.

Com isso, não queremos dizer que não seja relevante a garantia de tal participação através da legislação, principalmente através da promulgação da Constituição Federal, bem como de outras legislações que garantem tal direito; inclusive podemos citar a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que já foi mencionada em subcapítulo próprio, que, dentre outras estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incentivando o exercício do próprio controle social.

Diante desse contexto, não podemos esquecer a relevância do exercício do controle social, pois se configura enquanto um direito fundamental, materializado através do exercício pleno da cidadania e, com isso, protege tanto aos direitos individuais, como os direitos coletivos. De acordo com Vandereli Siraque:

Os direitos individuais são aqueles destinados à limitação do Estado, são direitos de resistência para obrigar o Estado a se abster em certos casos ou ter suas ações pautadas pela legalidade, cuja finalidade é a atribuição de direitos de liberdade aos indivíduos, fruíveis e reivindicáveis individualmente, como os direitos de petição, de informação, de certidão e as garantias do mandado de segurança, do *habeas corpus* e da ação popular. Os interesses coletivos consistem em interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável, reunido por uma relação jurídica básica comum, de forma que a lesão a tais interesses não advém da relação fática homogênea, mas da própria relação jurídica viciada “em que os sujeitos estão ligados juridicamente de maneira indivisível” (José Reinaldo de Lima Lopes apud José Eduardo Faria, 2002), por exemplo, a pavimentação de determinada rua, cujos valores a serem pagos pelos contribuintes relativos ao tributo contribuição de melhoria não correspondam ao custo real da obra realizada pelo Município. Os contribuintes terão acesso ao custo real dessa obra por meio dos direitos de petição, de informação e de certidão, direitos estes que garantem o exercício real do controle social e o conseqüente interesse coletivo, pois com a certidão em mãos os contribuintes poderão comprovar a ilegalidade da cobrança e exigir a anulação do ato viciado, inclusive pela via do judiciário (SIRAQUE, 2009, p. 110).

Mesmo assim, o poder público pode ainda tentar impedir que se realize o controle sobre determinada atividade; para tanto devemos estar atentos para o que diz a legislação brasileira com relação a isso. De acordo com Vanderlei Siraque: “As características específicas de quem realiza o controle de algo são a pessoalidade, a parcialidade, a subjetividade e o exercício de um direito subjetivo ou um dever de ofício” (2009 p.90). Para tanto, é importante observar que o ente estatal pode tentar inviabilizar o direito ao controle social pelos cidadãos. Pois, ainda, segundo Vanderlei Siraque:

Não há possibilidade de contraditório no sistema de controle em si, uma vez que não existe lide. Embora haja quem controle e o objeto de controle. Mas existe a possibilidade de fato de os agentes do Estado impedirem ou tentarem impedir que as pessoas que têm o direito público subjetivo de fazer o controle o façam. A partir daí poderá surgir uma lide, a qual será resolvida pelo órgão jurisdicional competente que, ao aplicar o direito ao caso concreto, decidirá se aquele que deseja fazer o controle de algo tem ou não direito de fazê-lo (SIRAQUE, 2009, p. 90).

Devemos ter presente que, mesmo que o poder público tente inviabilizar o exercício do controle social através dos cidadãos, este é um direito público subjetivo garantido constitucionalmente e deve ser respeitado por todas as esferas do poder estatal. A Constituição Federal estabelece, em seu texto, a possibilidade do exercício do controle em alguns dispositivos²³, significando que o controle é estabelecido através de várias categorias. Neste sentido, de acordo com Helio S. Mileski:

Em gênero, são muitos os critérios existentes para serem classificadas as modalidades de controle. No entanto, independentemente da forma, existem alguns elementos que constam sempre como referência no meio doutrinário. O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao órgão que o executa, pode ser administrativo, legislativo ou judiciário e, se efetua de forma prévia, concomitante ou a posteriori, envolvendo aspectos de legalidade ou de mérito. Na execução do controle da Administração Pública, quatro são as formas principais de ser exercido o controle: pela própria Administração, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pelo Judiciário (MILESKI, 2005, p.32).

²³ De acordo com Vanderlei Siraque “A nossa Constituição, entre outros artigos, refere-se ao termo controle nos arts 37, § 8º, II, 49, X, 197, 204, II, quando trata da avaliação de desempenho e responsabilidade dos dirigentes, das competências do Congresso Nacional, da fiscalização, da formulação de políticas públicas e dos serviços, respectivamente, de saúde e assistência social. [...] O inciso II do § 8º do art 37 refere-se aos “controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes” dos contratos realizados entre os órgãos da administração direta, a administração indireta e o Poder Público para ampliação da autonomia. [...] O art. 49, X, determina que é competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. [...] O art.197 prescreve que os serviços e as ações de saúde são de relevância pública e que, nos termos da lei, entre outras prescrições, estão sujeitos a fiscalização e controle. [...] Já o inciso II do art.204 trata da participação popular na formulação de políticas referentes à assistência social e no controle das ações para a execução destas políticas. Ou seja, é a sociedade fazendo a fiscalização das ações que foram determinadas pelas políticas de assistência social. No caso, realizando o controle social” (2009, p.79-81).

Além dos mecanismos acima mencionados, tem-se, ainda, a licitação (art. 22, XXVII e o art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988)²⁴ e a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988), que, tendo por base os princípios da Administração Pública (art.37, da Constituição Federal de 1988) exige a prestação de contas tanto de pessoas físicas quanto jurídicas que porventura administrem valores públicos.

O controle social está relacionado ao chamado controle oficial, pois, ao utilizar tal direito constitucional, qual seja a fiscalização de algum órgão da esfera estatal, o cidadão recorre aos órgãos competentes para efetuar o exercício do seu direito. No Brasil, o controle social pode ser verificado através da experiência dos plebiscitos, consultas públicas a segmentos populacionais e o orçamento participativo. Conforme nos esclarece Helio S. Mileski:

No entanto, o controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção de falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público. [...] Nesse contexto, fica perfeitamente demonstrado que o controle social não se sobrepõe nem exclui os demais controles, especialmente o oficial, porque necessita deste último para ter eficácia. O exercício do controle social é independente e universal, mas não produz resultados unicamente pela sua ação, ele depende do controle oficial para fazer valer as suas constatações. Assim, o controle social deve ser considerado um aliado do controle oficial, devendo ter atuação conjugada com o controle oficial (MILESKI, 2005, p.41).

Diante dessa citação, podemos afirmar que o controle social exercido através dos cidadãos depende de uma ação conjugada com os órgãos de controle oficiais, pois apenas a ação isolada do cidadão, ao exigir a fiscalização de um determinado ente estatal, não será suficiente, ou seja, conforme Helio S. Mileski, “não se esgota em si mesma”. Para tanto, cabe ao cidadão recorrer à própria administração pública, seja através de representantes do Ministério Público ou formalizar uma denúncia ao Tribunal de Contas.

²⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil/88. Art. 22, XXVII. Compete privativamente à União legislar sobre: normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autarquias e fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, obedecido ao disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedade de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Até aqui, tratamos do controle social, exercido através dos cidadãos²⁵, mas ainda temos o controle interno e o controle externo. O controle interno é o controle exercido pela Administração Pública em razão de seus próprios atos. O chamado controle externo, que é realizado, segundo Jayme B. Neto, através do “Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados Federados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, dois Tribunais de Contas do Município (nos municípios de São Paulo – Capital e Rio de Janeiro) e Tribunais ou Conselho de Contas Estaduais para os Municípios nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará” (2004, p. 04). O controle interno possui, dentre seus objetivos, segundo Vanderlei Siraque:

O controle institucional interno é uma auto-fiscalização, voltada, entre outros, aos seguintes objetivos: 1) preparar a prestação de contas e o controle externo, social e institucional; 2) fiscalizar as atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores; 3) fornecer informações à administração superior; 4) garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos; 5) identificar erros e fraudes; 6) preservar a integridade do patrimônio público; 7) acompanhar a execução do plano plurianual, do orçamento público e demais planos e metas da Administração Pública (SIRAQUE, 2009, p. 95).

A função exercida através do controle interno garante, dentre outras coisas, a igualdade de condições na prestação dos serviços públicos, se colocando na contramão do clientelismo e do patrimonialismo, que infelizmente são traços marcantes da nossa história política e, porque não dizer, da estrutura administrativa brasileira. Nesse sentido, destaca Vanderlei Siraque:

Existem diversos fatores políticos, culturais e jurídicos que impedem ou dificultam a realização concreta do direito à participação popular e ao controle social das atividades do Estado. Dentre eles, citamos: clientelismo político; tráfico de influências; assistencialismo ou paternalismo político; as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário; as dificuldades para acessar as informações públicas; a falta de cultura participativa e de fiscalização. Essa cultura política desagrega a sociedade, facilita as desigualdades econômicas e a exclusão social, a inconsciência política, a violência, a corrupção e o crime organizado e fere o princípio republicano da igualdade, da responsabilização das autoridades, da prestação de contas (SIRAQUE, 2009, p.143).

²⁵ Segundo Vanderlei Siraque “Ao se admitir o controle social, no sentido de o cidadão ter o direito público subjetivo de fiscalizar a função administrativa do Estado, não é possível admitir o controle jurisdicional, a não ser excepcionalmente, uma vez que o Judiciário exerce o monopólio da função jurisdicional e, portanto, é o garantidor do controle social ou institucional da função administrativa do Estado e não o controlador, exatamente em decorrência do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Assim, quando os agentes dos órgãos estatais resolvem tentar impedir o exercício do controle de seus atos pelos cidadãos, pelo Ministério Público ou pelo Legislativo, o Judiciário poderá ser provocado pelo interessado para que exerça sua função jurisdicional com a finalidade de resolver o conflito de direito e não para substituir aquele que deseja fazer o controle social ou institucional, porque o Judiciário, no exercício da função jurisdicional, não fiscaliza, não controla, mas tem o poder-dever, quando solicitado, de garantir o direito público subjetivo à fiscalização das atividades da Administração Pública. O Judiciário não é o fiscal da lei ou da ordem jurídica; quem exerce essa função, por dever de ofício, é o Ministério Público, conforme os arts. 127 e 129 da Constituição” (2009, p. 85).

O controle externo se dará com relação à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas do patrimônio da União e das entidades da administração pública direta e indireta. De acordo com Jayme B. Neto:

O controle interno é, segundo Debbasch, o exercido pela administração sobre si mesma. Instaura-se sempre por ocasião da edição de atos administrativos (por qualquer dos órgãos do Estado). Decorre da própria noção de hierarquia (e tutela) e incide também sobre atos que acarretam despesas públicas. Pode dar-se por iniciativa própria do órgão controlador (autocontrole) ou mediante a provocação dos interessados pelo exercício do direito de petição art. 5º, XXXIV, a, ou mediante a interposição de recurso administrativo. O controle externo é exercido por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado, como o controle que o Poder Judiciário pode vir a realizar sobre os atos do Poder público, o controle direto ou indireto a cargo do Congresso Nacional e o realizado pelo Tribunal de Contas (NETO, 2004, p.66 – 67).

No Brasil, foi somente depois da Proclamação da República que o Tribunal de Contas²⁶ passou a receber um tratamento constitucional, pois, durante o Império, não existia a instituição do Tribunal de Contas. O modelo francês de Napoleão Bonaparte foi seguido no Brasil, o que significa dizer que a este instituto foi garantida a independência com relação aos demais poderes, Executivo e Legislativo. Ainda, segundo Jayme B. Neto:

Em 1807, com a criação, na França, por Napoleão, de um Tribunal de Contas, se abriu uma terceira configuração institucional para as instituições superiores de controle, livre das estreitas ligações ora com o Executivo, ora com o Legislativo. A característica importante do modelo francês, que serviu de exemplo para criação de instituições similares em muitos países, é a posição equidistante da instituição de controle financeiro dos Poderes Legislativo e Executivo. Os Tribunais de Contas, criados em vários países sob orientação desse modelo, se tornam cada vez mais independentes e autônomos na definição de suas tarefas, não mais servindo de meros órgãos assessores do Executivo e do Legislativo (NETO, 2004, p.11).

As Constituições Brasileiras deram pouca ênfase ao Tribunal de Contas; entretanto, dentre elas, destacamos, a Constituição Federal de 1967, pelo fato de ter sido a primeira Carta Constitucional que realizou a diferenciação entre o controle interno e o controle externo.

Entretanto, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que houve os avanços mais significativos em relação ao Tribunal de Contas. Dentre as suas atribuições, estão especificadas na Carta Constitucional de 1988, no título IV que se refere à Organização dos Poderes, do capítulo I, sobre o Poder Legislativo, na Seção IX, da

²⁶ Com a secularização do poder e a criação do Estado e com a divisão das funções deste, surgiu a preocupação em restringir o poder dos governantes. O monitoramento dos agentes públicos é um método de controle implementado pelas assembleias, que impõe limites ao Poder Executivo. No decorrer do século XIX, o Poder Legislativo criou instituições internas, como as comissões de fiscalização e, externas, como as instituições de auditoria, para dar assistência na realização do controle econômico –financeiro, objetivando especificamente conter os gastos dos recursos públicos pelos administradores (POMPEU, 2008, p.46)

fiscalização contábil, financeira e orçamentária²⁷. Sobre o processo de fiscalização dos recursos públicos, temos o entendimento de Gina V. M. Pompeu:

Todo processo de fiscalização de recursos públicos está baseado no exame do sistema de controle interno do órgão executor, conforme previsto na Constituição Federal, e recepcionado pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. O art. 74 da CF 88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno com finalidade de: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (grifo nosso); exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (POMPEU, 2008, p.36).

O mesmo artigo faz referência em relação aos responsáveis pelo controle interno: quando tomarem conhecimento de algum tipo de irregularidade, devem participar ao Tribunal de Contas da União – TCU, “sob pena de responsabilidade solidária, e que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades perante o TCU” (POMPEU, 2008, p.38). Ao verificar a transparência dos recursos públicos repassados para as entidades do Terceiro Setor, Vera Peroni destaca:

Verificamos a estrutura de fiscalização dos convênios, no TCU, e o grande fiscalizador é o próprio órgão repassador do dinheiro público, no caso da Educação, o MEC ou o FNDE; mas há também, sem ordem hierárquica, a Controladoria Geral da União, o TCU, além do Ministério Público e da Polícia Federal (quando houver indício de crime). Também os conselhos locais fazem o acompanhamento da execução, e devem ser cada vez mais qualificados (PERONI, 2006, p.13).

O Tribunal de Contas da União (TCU) não possui uma estrutura suficiente para fiscalizar todo o montante de entidades que recebem transferências de dinheiro público,

²⁷ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Municípios.

acabando por atuar de maneira insipiente, de acordo com o Diretor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul²⁸, em entrevista:

De que forma o nosso tribunal, o TCU atua? Ele atua em duas situações. Subdividindo o assunto mais uma vez, a primeira por iniciativa própria: a qualquer momento ele pode ir a algum órgão desses, solicitar os documentos na auditoria e tem que estar lá à disposição e vai ser analisado. Como são muitos municípios e muitas entidades, esse é um trabalho que quando se faz é alguns casos isolados, não se tem uma visão sistêmica. A segunda forma de atuação é quando o próprio repassador não aprova a prestação de contas, daí ele encaminha para o tribunal para julgamento, ou seja, a prestação só tem a obrigação legal de vir para o tribunal se o repassador de recursos entendeu que existe irregularidade, e nesses casos ela vem para o tribunal sob a forma de um processo chamado Tomada de Contas Especiais chamado no jargão de TCE (Diretor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 24/04/2006).

O que se observa é que o Tribunal de Contas atua, ou por iniciativa própria, ou quando o próprio órgão repassador da verba pública, em não concordando com a prestação de contas, ingressa com um processo perante o próprio Tribunal, auxiliado pelo controle interno e por qualquer cidadão, tendo por base o referido art. 74 e o art. 75 da Constituição Federal de 1988²⁹.

Destaque para o inciso II do art. 74, que trata que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, deve estar de acordo com os critérios de eficiência, conceito que possui relação direta com a administração gerencial, trazida para o texto constitucional brasileiro com a promulgação da Emenda Constitucional N.º. 19, que foi abordada no capítulo referente à configuração jurídica da relação público-privada.

Devemos destacar o § 2.º do art. 74, que traz explicitamente a possibilidade da participação de qualquer cidadão brasileiro e das entidades sindicais, partidos políticos e

²⁸ O nome dos entrevistados foram preservados quando da realização dessa pesquisa.

²⁹ Art.74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

§ 1.º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária;

§ 2.º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.

associações como auxiliares do Tribunal de Contas no processo de fiscalização e controle dos recursos públicos.

Tal participação dos cidadãos é cada vez mais importante e se faz necessária, pois, de acordo com o depoimento do Diretor Técnico do Tribunal de Contas do Estado, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União não consegue atingir o universo de entidades que administram, via repasse, o dinheiro público. Para Maria Eliane M. de Farias:

Podemos afirmar, sem medo, que os instrumentos normativos colocados à nossa disposição nos permitem avançar na questão da cidadania. Porém essa evolução não se dará sem o trabalho diuturno de aprimoramento institucional que a nossa jovem democracia sofrerá. E o controle social, como forma de mediar maior participação da sociedade e, conseqüentemente, dando maior legitimidade ao Estado, tem lugar assegurado nesse futuro (FARIAS, 2003, p. 80).

No caso das instituições da Administração Pública direta e indireta, estas instituições possuem mais controle do que as entidades do Terceiro Setor, uma vez que contam com o controle interno, exercido pela Administração Pública, tendo por base os princípios dispostos no caput do art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

As entidades do Terceiro Setor, por não estarem submetidas ao mesmo controle exercido pelas entidades da Administração Pública direta e indireta, mesmo possuindo uma legislação específica que dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade na prestação de suas contas, ficam limitadas por determinação legal, a prestar contas de suas movimentações, pois de acordo com a Lei Nº. 9790/99, em seu art. 10, § 2º, VI ³⁰ é obrigatória à apresentação de contas por parte das entidades do Terceiro Setor através de órgão oficial seja do Município, do Estado ou da União. Sobre as entidades do Terceiro Setor, segundo, Maria da Glória Gohn:

As Organizações Sociais (OSs) recebem recursos públicos consignados no orçamento da União ou do respectivo Estado, constituindo receita própria. A alocação dos recursos e a execução orçamentária das OSs não estão submetidas aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil, como os demais órgãos públicos, que têm de submeter-se a um controle processualístico. Seu controle se dá

³⁰ Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias: § 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

pelos seus resultados, por meio da avaliação das metas que ela estabeleceu. Além disso, as OSs recebem toda a infra-estrutura montada que antes servia de base a um órgão estatal na prestação do serviço (GOHN, 2008, p.99).

Existem outros mecanismos de controle com relação às entidades do Terceiro Setor, conforme nos informa o Diretor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE); entretanto, a realidade se mostra outra, uma vez que a legislação sobre o assunto é, na maioria das vezes, ignorada:

Existe uma lei federal que obrigou a criação de um site na Internet, que se chama www.contaspublicas.gov.br, é a Lei 9755/98. E nesse site deveria constar dados os mais completos possíveis, acessíveis a qualquer cidadão. O site existe. Mas ele depende muito de os órgãos públicos tomarem a iniciativa de disponibilizar os dados deles. Diretor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 24/04/2006).

Ao mencionar o controle das entidades do Terceiro Setor, devemos ter presente o questionamento acerca da constituição destas entidades e as condições materiais para a execução de suas atividades, pois a legislação que as regulamenta somente exige o cumprimento de critérios técnicos para a concessão do título ou de Organização Social ou de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, sendo que o controle sob estas entidades fica restrito a realização de um relatório periódico de suas atividades, encaminhado ao órgão financiador de suas atividades.

O que se observa é que o Estado, na maioria das vezes, repassa recursos físicos e financeiros a essas entidades, não exerce a correta fiscalização, favorece a sua criação, sob o argumento de que a execução das políticas sociais, principal campo de atuação dessas entidades, se tornou mais eficaz, tendo por base o discurso de que a esfera privada é mais eficiente do que a esfera pública. Para Vanderlei Siraque:

As organizações civis são constituídas como entes autônomos em relação ao Estado, mas com este podem fazer parceria, convênio e colaborar com os fundamentos, finalidades e objetivos do Estado, inclusive na gestão e na prestação de serviços públicos. Existem organizações não-governamentais constituídas exclusivamente para fazer o controle social dos atos da Administração Pública em suas respectivas áreas de atuação, mas há outras que em nada contribuem para esta finalidade e até geram demandas, tanto para o controle institucional como para o controle social (SIRAQUE, 2009, p. 130-131).

Entretanto, tal argumento não parece forte o suficiente, se pensarmos nos atuais escândalos envolvendo desvios e mau uso das verbas públicas, repassado para essas entidades³¹. Ao Estado cabe promover políticas públicas sociais, que são um dever da esfera

³¹ Após o estouro do Escândalo do Dossiê em 15 de setembro de 2006 e de que a ONG Unitrabalho, que tem como colaborador o petista Jorge Lorenzetti, teria recebido mais de R\$ 18 milhões da União desde o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, como denuncia a ONG Contas Abertas, o senador Heráclito Fortes (PFL-PI)

pública, mas o que se percebe é um aumento significativo no número de organizações civis, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado atuando no lugar da esfera pública, sem a correspondente fiscalização de seus atos. Para Fernando H. Aguilar:

Teme-se com justo motivo, que as Organizações Sociais venham simplesmente legitimar o que vem sendo praticado reiteradamente em nosso país, ou seja, o uso político de recursos públicos em associação com entidades privadas. É possível e provável que a coisa pública acabe sendo objeto de manipulações e favorecimento de grupos locais, o que certamente ensejará discussões na esfera jurídica. Assim, embora as Organizações Sociais tenham sido criadas por mecanismos jurídicos adequados, o descompromisso com as formas tradicionais de controle público das atividades que desempenham pode dar margem a contestações judiciais, com apoio nos preceitos que informam a defesa do patrimônio público (AGUILAR, 1999, p.247).

O que se pode inferir é que estas entidades recebem repasses públicos e, portanto, estão condicionadas aos princípios da Administração Pública, ou seja, a transparência, a impessoalidade, a moralidade, a legalidade, a prestação de contas e a fiscalização e o controle de suas atividades, tendo por base o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal³².

Tratando especificamente do parágrafo único do referido artigo, observa-se que a exigência sobre a prestação de contas atinge tanto as pessoas de direito público, como as pessoas de direito privado, que recebam repasses de recursos públicos. Para Vanderlei

coleta no dia 21 de setembro, oito assinaturas e garantiu que há outros 18 senadores interessados em assinar o documento que defende a abertura de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) destinada a investigar o repasse de recursos do governo federal para organizações não-governamentais (ONGs). Para Fortes, a verificação dos repasses para as ONGs mostra-se extremamente necessária já que, segundo o senador, a transferência de recursos do governo para essas organizações soma mais de R\$ 1 bilhão. No pedido de abertura da comissão, Fortes propôs apurar em 60 dias os repasses públicos para as ONGs e OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), além da utilização dos recursos no período de 2003 a 2006. O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), disse que vai instalar a CPI caso o senador reúna as assinaturas necessárias, como determina o regimento do Senado. A CPI deve ser composta por 11 senadores e sete suplentes. Para ser instalada, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), precisa ler no plenário do Senado o pedido de criação da CPI. Depois disso, os líderes partidários indicam parlamentares que vão integrá-la para que, efetivamente, a comissão saia do papel. No dia 7 de dezembro, a base aliada do governo consegue adiar a instalação da CPI, quando os senadores governistas não comparecem na reunião marcada, impedindo a formação de quórum. Para dar início aos trabalhos, seis senadores tinham que comparecer na comissão, mas apenas quatro registraram presença: No dia 11 de dezembro, os senadores do governo e da oposição entram em acordo para adiar para a próxima legislatura, em 2007, a instalação da CPI das ONGs. No dia seguinte, dia 15 de março, o segundo vice-presidente do Senado, Álvaro Dias (PSDB-PR), instaura a CPI. Os partidos de oposição conseguem instalar a primeira CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) do segundo mandato do presidente Lula, que vai investigar os repasses de dinheiro público feitos para organizações não-governamentais. Naquele momento, a ONG Unitrabalho, que tem como colaborador o petista Jorge Lorenzetti, que recebeu mais de R\$ 18 milhões da União desde o início do governo Lula é o único que poderá ser investigado. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/CPI_das_ONGs. Acesso em 23 de novembro de 2008.

³² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Siraque: “Essas entidades, quando fazem contrato de parceria com o Estado para gestão de serviço público ou de qualquer outra função estatal, acabam transformando-se em concessionárias de serviços públicos ou estão em função delegada do Estado; isto é, no exercício privado da função pública” (SIRAQUE, 2009, p.134).

No caso dessa pesquisa, o Instituto Ayrton Senna, por se tratar de uma Organização não-governamental, juridicamente qualificada como uma associação, que recebe, dentre outras fontes de custeio, através da renúncia de receitas, recursos públicos, mas que não são fiscalizadas com o rigor das demais instituições públicas, como as entidades da Administração Pública direta e indireta.

No caso específico da educação, é necessário um maior envolvimento de toda a população nos mecanismos de controle de repasses públicos, por se tratar de um direito de toda a coletividade. Esse é o entendimento de Bertha de B. Reis do Valle, que nos aponta:

A análise dos aspectos históricos e legais do desenvolvimento da educação pública no Brasil aponta para a necessidade de maior envolvimento não só dos profissionais da educação, mas também das famílias, com as questões relativas aos custos da educação. É necessário que todos saibamos responder as perguntas como: os alimentos servidos na merenda escolar de nossa escola são saudáveis e de boa qualidade? O dinheiro do Fundef/Fundeb foi aplicado corretamente? Os preços dos produtos e materiais adquiridos estão compatíveis com os preços de mercado? Nossa escola poderia atender melhor aos nossos alunos? (VALLE, 2008, p.72).

Com relação às interrogações apontadas pela autora, na citação acima, poderíamos inserir outras tantas. Tendo por base, o objeto dessa dissertação, seria pertinente que os cidadãos se questionassem acerca da possibilidade, mais efetiva, de controlar o repasse de recursos públicos para as entidades do Terceiro Setor e, mais ainda, de verificar se esses recursos estão sendo aplicados corretamente pelo setor privado.

O que deveria significar, em última instância, que o repasse dos recursos à iniciativa privada na educação está sendo revertido para a promoção de uma educação pública, que privilegie o princípio constitucional da gestão democrática do ensino, que promova uma educação com valores de igualdade e de atendimento de todos os cidadãos. No próximo subcapítulo, vamos abordar exatamente a relação que se estabelece entre o Estado (esfera pública) e o Terceiro Setor (esfera privada) e como se configura a promoção do direito à educação, a partir das parcerias entre essas duas esferas.

Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

3.4. A Relação entre o Estado e as Entidades do Terceiro Setor

Esse subcapítulo propõe analisar, em um primeiro momento, as origens das entidades do Terceiro Setor e a função que tais entidades desempenham atualmente no campo das políticas sociais e, que serão determinantes na relação que vai se estabelecer com o Estado. Vamos mencionar também, a gradativa mudança de objetivos dessas entidades, que acabaram por contribuir para a desobrigação do Estado na esfera social.

O Estado sem inimigos, difundido pela Terceira Via, pressupõe a existência de uma sociedade nas quais as lutas de classes vão sendo substituídas por lutas focalizadas, e a tendência é de que a sociedade irá se despolitizando, no sentido de se colocar enquanto um colaborador do Estado. Com isso, a sociedade acaba por abandonar a sua principal característica, que é uma postura crítica da realidade, prevalecendo uma sociedade de tipo solidária, voluntariosa, a sociedade ativa. Nesse desiderato, a estratégia proposta pela Terceira Via foi o Terceiro Setor, ou seja, a sociedade assume a execução de políticas sociais, se configurando no público não – estatal. Para Carlos Montaña:

Afirma-se no debate sobre o “terceiro setor”, a importância da mobilização popular da sociedade civil, como fundamental para a democratização social. Porém, a lógica de mobilização contida nesse debate é uma lógica gerencial ou, na melhor das hipóteses, de gestão controlada de recursos comunitários para as respostas concretas a demandas pontuais e individualizadas. Esta lógica é fortemente funcional à manutenção da ordem, porquanto elimina do seu horizonte político as contradições de interesses de classe (MONTAÑO, 2005, p. 277).

O que se depreende dessa afirmação é que o capitalismo utiliza a sociedade civil como forma de se legitimar enquanto sistema, bem distante do conceito apregoado por Gramsci, pois, citando Ellen Woody “o conceito de sociedade civil deveria ser uma arma contra o capitalismo, nunca uma acomodação a ele” (WOOD, 2006, p. 208).

Nos dias de hoje, o Terceiro Setor passou por uma mudança na sua própria identidade, pois, se anteriormente se colocavam em oposição ao Estado e possuíam um referencial de classe, de luta por direitos para a classe social, atualmente essa mesma sociedade legitima a desobrigação da esfera pública ao assumir as suas funções; além disso, as lutas não ocorrem mais visando à coletividade e o bem comum, ou seja, se perdeu o referencial de classe; as lutas se dão de maneira focalizada, as demandas são individualizadas, específicas, de raça, de gênero, em defesa do meio ambiente, somente para citar alguns exemplos. Para Carlos Montaña:

As políticas sociais promovidas no terceiro setor tendem à multifragmentação do trato da “questão social”, pois além da sua setorialização genética, são agora

multifragmentadas, dada as novas concepções ali presentes e a pequena área de abrangência das organizações deste setor em micro-espacos. Mal poderia o chamado “terceiro setor” compensar, em quantidade, qualidade, variedade e abrangência, as políticas sociais abandonadas pelo Estado (MONTAÑO, 2005, p. 169).

Ao analisar o Terceiro Setor, não devemos fazê-lo de uma maneira isolada, pois entendemos que ele é parte do movimento do real, que se materializa no contexto de desobrigação do Estado com relação ao provimento dos direitos sociais à população, seguindo a orientação neoliberal de descentralização de suas funções. Sobre a política educacional e a participação da sociedade civil, concordamos com Lúcia M.W. Neves e Marcela. A. Pronko:

A política educacional dos dois governos manteve sua formulação altamente concentrada no Executivo Central, mas não se afastou dos preceitos da descentralização e da participação na execução, inerentes à política social neoliberal em seu conjunto. Isso porque, tomando por base os postulados do “Estado necessário” e da nova “sociedade civil ativa”, propostos pela socialdemocracia mundial, reformulada e absorvidos pelo Estado gerencial da reforma da aparelhagem estatal (BRASIL. MARE, 1995), subordinou a descentralização administrativa e a participação da sociedade civil à execução de políticas definidas pelo núcleo estratégico federal (NEVES; PRONKO, 2008, p.69).

Nesse sentido, a sociedade civil foi chamada a suprir essa ausência, se organizando de maneira formal em associações, fundações, instituições filantrópicas, comunidades religiosas, ou, de maneira informal, enfim sob formas diversas e assumindo a demanda por políticas sociais.

Antes de adentrar na relação do Estado com as entidades do Terceiro Setor, iremos tecer algumas considerações sobre o conceito de Terceiro Setor, a consequência dessa imprecisão em determinar quais entidades fazem parte, o que acaba por ocasionar que entidades das mais diversas origens, com ideologias e valores diferentes o compõem. Para Carlos Montaña:

[...] Um conceito que antes confunde do que esclarece. Segundo os autores, algumas destas categorias integrariam o “terceiro setor”: as organizações não – governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC), as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categorias, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas, dentre tantos outros exemplos. [...] Que conceito é esse que reúne no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesse político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? (MONTAÑO, 2005, p. 56 e 57).

Na atual correlação de forças, o que é relevante é que as entidades do Terceiro Setor assumam as funções relegadas pelo Estado, pouco importando as diferenças entre elas, se o

resultado for a constituição de parcerias entre o poder público e público não estatal na execução dos direitos sociais.

Após essas considerações iniciais sobre a origem e a conceituação do Terceiro Setor, vamos abordar a relação com o Estado. O que se observa é que a questão central dessa relação é o papel do Terceiro Setor na execução das políticas públicas que visam o atendimento aos direitos sociais básicos.

Questão interessante, trazida por Carlos Montaña, é que as relações entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor são vistas sob uma perspectiva de modernidade, uma vez que se busca uma maior aproximação da sociedade civil com o Estado; entretanto o que se constata, de acordo com Carlos Montaña:

Esta tendência de “intenção progressista”, no entanto, acaba por ser funcional ao neoliberalismo [...] e, portanto, claramente conservadora. O caminho, de (aparente) “intenção progressista”, não conduz a outro sentido senão o de reafirmar/legitimar o aspecto conservador/regressivo da (contra) – reforma do Estado e do novo trato à “questão social” (MONTAÑA, 2005, p.87).

Uma das questões apontadas pelos defensores da relação entre o Estado e essas entidades, diz respeito ao aprimoramento da democracia, com a maior participação da sociedade. Nesse sentido, devemos supor que a democracia para ser realmente efetivada, deve considerar a presença das Organizações Sociais como parceiras do Estado, pois, segundo o autor, a “democracia representativa é insuficiente”, já que está estruturada apenas para a ação do Estado; mas o que se constata é que a sociedade civil, quando participa da execução das funções públicas, o faz não de maneira espontânea, mas de acordo com as diretrizes impostas pelo Estado o que não constitui com isso uma real participação democrática. A sociedade civil não pode ficar restrita tão somente a execução das políticas sociais, devendo vincular suas demandas aos editais e orçamentos públicos. Nesse sentido discorre Carlos Montaña:

Uma democracia dentro da ordem, sem questionar/alterar a propriedade privada e a hegemonia da fração de classe no poder – que permite tanto a exploração e as formas de submissão e dominação sociais quanto a direção político – ideológica da população, que não questiona /altera nenhuma variável econômica ou política sistêmica, que mantém/reforça as fontes de poder da (fração) classe hegemônica, e busca, no lugar das (suprimindo as) lutas de classe, a “parceria” entre estas, como o caminho para a democratização –, é um projeto condenado a ser mais um processo instrumentalizado pelo capital e, portanto, funcional a ele (MONTAÑA, 2005, p.162).

A sociedade deve possuir em sua essência a luta e as reivindicações por condições melhores de saúde, educação, trabalho, enfim, direitos básicos para toda a população, exigindo da esfera pública o fiel cumprimento de suas obrigações no campo social, exercendo em plenitude a sua cidadania. Entretanto, o que se observa, de acordo com Úrsula A. de Lélis:

Mistificando o conceito de cidadania, que passa a ser o de filantropia, enfraquecendo os autênticos movimentos sociais, desistoricizando a realidade, e transferindo o controle social da esfera estatal para um setor “terra de ninguém”, o “terceiro setor” constitui-se como um espaço rico e com emergenciais necessidades de reflexão e análises. Ao mesmo tempo, a névoa ideológica que encobre esse fenômeno e o reveste de “solidariedade social”, através da literatura, da mídia e, principalmente dos investimentos privados, dificulta e impõe desafios para se perceber as intencionalidades subjacentes à existência deste “setor”. [...] concepções e idéias amplamente divulgadas dessa “nova cidadania”, que se apóiam em uma matriz teórica fundamentada no positivismo, percebendo o “terceiro setor” como uma produção natural do desenvolvimento da sociedade, isto é, uma resposta ao seu próprio percurso (LÉLIS, 2006, p.193-194).

A relação estabelecida entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor é um fenômeno que está se expandindo cada vez mais, prioritariamente na promoção das políticas sociais, sob a justificativa de que as instituições públicas estariam se modernizando e que a participação da população estaria sendo estimulada. Com relação específica às políticas educacionais, têm-se o entendimento de Lúcia M.W Neves e Marcela A. Pronko:

Especificamente do ponto de vista ético-político, as políticas educacionais neoliberais para expansão e melhoria do ensino, seguindo as diretrizes gerais desse projeto societário, tiveram como fundamento os princípios e estratégias do projeto neoliberal da terceira via, que propugna a criação de um novo homem coletivo, de uma nova cultura cívica, na qual o nível de consciência política não deve ultrapassar os limites dos interesses econômico-corporativos, nos marcos de um capitalismo com justiça social (NEVES; PRONKO, 2008, p.68).

Ao fazer referência ao contexto capitalista, percebe-se que a participação da população deixa de significar um instrumento para a conquista da autonomia, tornando-se mais um mecanismo a serviço do capital. No próximo capítulo, vamos caracterizar o Instituto Ayrton Senna (IAS), Organização não-governamental (ONG), e a realização de parcerias realizadas por esse instituto, com a esfera pública, no caso da presente dissertação, com a Secretaria Municipal de Educação. Em um subcapítulo próprio, iremos caracterizar o Município de Saporanga, evidenciando aspectos da sua história, o seu sistema de ensino, dentre outros aspectos. Por fim, iremos analisar alguns aspectos da legislação educacional de Saporanga e demonstrar a influência exercida pelo Instituto Ayrton Senna na formulação dessa legislação e as implicações para a educação.

4. ASPECTOS JURÍDICOS DA PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA E O INSTITUTO AYRTON SENNA

Este capítulo apresenta o Instituto Ayrton Senna, os seus programas e a sua relação com o Município de Saporanga, com os quais o Instituto firma as parcerias. Em outro subcapítulo, vamos caracterizar o município de Saporanga, trazendo dados históricos, sócio-econômicos e políticos. Apresentam-se também alguns dados sobre a parceria entre a rede municipal de ensino e o Instituto Ayrton Senna. A última parte aborda os aspectos jurídicos desta parceria; para isso, vamos proceder à análise da legislação municipal. O objetivo deste capítulo é apresentar, a partir da legislação elencada por nós, a influência exercida pelo IAS sob os aspectos jurídicos da parceria.

4.1. O Instituto Ayrton Senna

O Instituto Ayrton Senna (IAS) ³³ é uma Organização não-governamental sem fins lucrativos, sendo criado no mesmo ano de falecimento do piloto Ayrton Senna e, desde a sua criação, possui como presidente Viviane Senna, a irmã do piloto. De acordo com informações coletadas no próprio “site” do Instituto, uma das suas principais metas é “trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs”.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) autodenomina-se uma “entidade do Terceiro Setor” e administra uma empresa, a marca Seninha. Nesse sentido, o IAS afirma que os seus recursos contam com 100% dos royalties do licenciamento das marcas Senna, Seninha, Seninha Baby, além das imagens de Ayrton Senna, doados pela família do piloto, acrescido das contribuições efetivadas por empresas privadas que, em troca, recebem uma série de benefícios, de ordem fiscal e tributária.

Atualmente, o Instituto Ayrton Senna (IAS) possui uma larga abrangência, se fazendo presente em todas as regiões do país, cada vez em maior número. De acordo com os números fornecidos pelo “site” do IAS, foi atendido um total de 7.896.146 (sete milhões, oitocentos e noventa e seis mil, cento e quarenta e seis) crianças e jovens; 410.770 (quatrocentos e dez mil, setecentos e setenta) educadores formados; 1.360 (mil trezentos e sessenta) Municípios e 25 (vinte e cinco) Estados. De acordo com Helena Bomeny, autora do trabalho intitulado “Empresários e Educação no Brasil”:

Preferindo o termo “aliança estratégica” em lugar de parceria, o IAS conta com 18 (dezoito) parceiros envolvidos diretamente com seus projetos, sem falar do grande número de prefeituras distribuídas nos 24 estados brasileiros beneficiados por suas ações. O que leva a este grande esforço de estabelecer alianças é a convicção de que a transformação da realidade educacional não ocorre através de intervenções isoladas (BOMENY, 2002, p. 45)

O que se observa, é que se empregam diferentes conceitos, carregados de ideologia, para designar a parceria público-privada. Enquanto o IAS, como Organização não-governamental trata da parceria denominando-a “aliança estratégica”, o Estado, que firma parceria com esta e outras organizações denomina-as de “pacto social”.

Ao analisar as duas conceituações, percebemos que, tanto o IAS, como o Estado, vislumbram a parceria como uma condição necessária para atingir, uma determinada meta, no caso, conforme o IAS estabelece, a melhoria da “qualidade” do ensino, sendo necessário, para tanto, estabelecer, com o poder público, uma aliança, uma espécie de fusão; e o poder público quando se refere à parceria, utiliza no sentido de uma comunhão de interesses, entre a esfera pública e a esfera privada. Entretanto, no caso do Estado, esse firma parcerias com as Organizações não-governamentais movido por um interesse maior, que é o de se desobrigar para com as políticas sociais, repassando seus deveres para essas organizações, que não são representativas da sociedade em geral, e que declaram atuarem movidas por interesses da coletividade.

Devemos mencionar que tais organizações também possuem interesses privados. Atualmente, as Organizações não-governamentais contam, cada vez mais, com o repasse de recursos financeiros, via renúncia de impostos, em sua maioria das empresas para desenvolver as suas atividades. O que se depreende é que tanto a esfera pública, ou o Estado, como a esfera privada, ou as Organizações não-governamentais, no caso, o IAS, criam diferentes terminologias para justificar suas posturas com relação à promoção das políticas sociais.

Observamos que, dentre os parceiros do IAS estão, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, o MEC, além de empresários brasileiros que, através dos benefícios tributários e fiscais, repassam para o Instituto importantes quantias para que aquele desenvolva suas atividades. Ou seja, quanto as contribuições sociais que são arrecadadas pelos empresários, muitas são repassadas através da renúncia de receitas, que foi regulamentada através da Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É possível afirmar que, diferentemente do que informa o IAS, as suas fontes de recursos não são provenientes, exclusivamente, dos produtos licenciados pela marca Seninha,

³³ Texto baseado nas informações contidas no site <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/> (acesso em

pois, com a renúncia de receitas, os empresários acabam participando, através das contribuições sociais, do financiamento dessas organizações, com o IAS fazendo com que a escola pública seja uma das mais prejudicadas. Para Vera M. V. Peroni:

O Instituto vive principalmente de doações de empresas que, muitas vezes, através da renúncia fiscal, deixam de pagar impostos, dos quais, no mínimo 25% iriam para a educação. Além de perderem esse dinheiro, os municípios pagam o material, e ainda envolvem toda a rede de ensino público, já que os professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades em função das determinações do Instituto, tanto na área da gestão, como na pedagógica, redefinindo assim o espaço público e sua autonomia (PERONI, 2008, p.165-166).

Em contrapartida, no entendimento de Helena Bomeny:

O Instituto entende que há uma co-responsabilidade entre os setores públicos e privado e a sociedade civil no sentido de empreender esforços para mudar o quadro do ensino básico brasileiro. Deste modo, não pretende substituir o Estado. Seu papel é cooperar para que os entraves que o sistema educacional apresenta sejam sanados, contendo a reprodução e multiplicação dos problemas educacionais (BOMENY, 2002, p.45).

O Instituto Ayrton Senna (IAS) declara que a posição que assume frente à promoção dos direitos sociais e o Estado é de subsidiariedade, mas a realidade se mostra de maneira diferente, pois no caso da parceria analisada nessa dissertação, o IAS assume uma posição de destaque na condução da educação pública, influenciando, inclusive na própria legislação educacional, conforme será analisado no subcapítulo 4.3, que vai tratar dos aspectos jurídicos da parceria entre Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna.

Uma das características do IAS com relação à educação, é o fato de que o IAS impõe ao professor a culpa pelos problemas que a educação enfrenta. Ainda, de acordo com Helena Bomeny:

[...] Voltado para a mudança da cultura educacional que justifica o fracasso escolar culpabilizando o aluno, o Programa Acelera Brasil encara o problema de outra forma. Se há repetência e abandono escolar é porque o ensino não tem qualidade necessária para que as crianças aprendam e sigam o fluxo normal das séries [...]. O aluno defasado recebe apoio para fortalecer sua auto-estima e o professor é chamado à responsabilidade pelo processo de ensino-aprendizagem e lhe é oferecido o suporte técnico-pedagógico para qualificar a sua atuação. Através de um kit, que contém a tecnologia do programa e materiais didáticos, o programa oferece o apoio onde há dificuldades para a qualificação dos professores podendo ser amplamente disseminado pelo país. Deste modo, fica claro que o ponto central para o sucesso do programa está no desempenho do professor em sala de aula (BOMENY, 2002, p.45-46).

A afirmação acima é bastante elucidativa, sobre a forma como a educação é vista pelo IAS. Primeiro, para o IAS, a culpa pela repetência escolar, ou como o IAS denomina, o “fracasso escolar”, é resultado da má qualidade do ensino público, que recai sobre os professores, que segundo o Instituto, necessitam de treinamento e “material pronto”, para que possam exercer melhor as suas atividades. Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko:

O caráter mais imediatamente interessado das ações educacionais neoliberais materializou-se nas políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade do ensino, entre as quais merecem destaque: o treinamento de dirigentes escolares, metamorfoseados em gerentes; a redefinição da política de formação de professores de todos os níveis de ensino; a definição das diretrizes e dos parâmetros curriculares nacionais; as diretrizes para elaboração dos projetos político-pedagógicos das escolas e os mecanismos de avaliação do desempenho escolar, das instituições de ensino e do corpo docente (NEVES; PRONKO, 2008, p.67).

Nesse contexto, sob o argumento do aumento da qualidade do ensino, vemos o aumento do número de Organizações não-governamentais, como o IAS, “gerenciando” a escola pública, por meio da sua lógica privatista, que possui outros parâmetros para tratar sobre a qualidade na educação, interferindo, com isso, no processo de ensino-aprendizagem, a partir de suas orientações para a educação pública, meramente técnicas, que objetiva a busca pelos resultados, sem considerar o processo de ensino e aprendizagem. No caso da parceria com Sapiranga, é possível vislumbrar, tanto no interior das escolas, como na relação entre os professores e os alunos, entre os professores e a direção, e entre essa e a secretaria, como na própria legislação sobre a educação que a influência do IAS é bastante marcante.

O IAS, na prática, utiliza o que denomina de “tecnologias educacionais” para implantar as suas ações e resolver os problemas de educação, com vistas à melhoria da qualidade do ensino. Sobre as tecnologias para a educação, observamos que:

Uma tecnologia para o enfrentamento do analfabetismo foi desenvolvida, direcionada para os alunos das primeiras séries do ensino fundamental, com distorção série/idade e não alfabetizados. O que as avaliações do Instituto e avaliações realizadas pelas secretarias municipais de educação apontaram é que os alunos aprenderam a ler e a escrever, respondendo a questão inicial. O aluno não sabia por que não tinha sido ensinado, uma vez ensinado, o aluno aprende. Na cultura escolar brasileira atribui-se ao aluno a responsabilidade por não saber e não progredir. Deste modo, os problemas de não ensinar fica camuflado nestas explicações.

Não podemos 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 sua produção. As “tecnologias educacionais” utilizadas pelo IAS estão presentes na quase

totalidade dos Estados brasileiros, e cabe salientar, sem considerar as peculiaridades de cada local e 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 nossas metas, seja de alfabetização, ou mesmo, correção de fluxo escolar, sem levar em consideração o processo, e sim, apenas o resultado final. De acordo com Vera M. V. Peroni:

Concordamos com Laval (2004, p.191) quando ele argumenta que a lógica privada no público é mais do que uma questão técnica, não modifica apenas a organização da escola, mas os seus meios e os seus fins: o que está em jogo não é tanto o desaparecimento da burocracia, mas uma nova etapa de controle do poder de gestão o qual deve penetrar mais na definição dos conteúdos e das relações pedagógicas (PERONI, 2008, p.165).

Para colocar em prática o que Christian Laval denomina de “nova etapa de controle do poder de gestão, o IAS desenvolve uma série de programas, nos quais são implantadas as diversas tecnologias sociais para a educação pública. Dentre os programas³⁴ desenvolvidos pelo IAS, destacamos o programa Rede Vencer, que teve por objetivo melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da rede pública de ensino de Sapiranga, articulando diversas tecnologias sociais (que são desenvolvidas pelo próprio Instituto). Neste Município, as tecnologias sociais utilizadas foram o Circuito Campeão e Gestão Nota 10. O objetivo desses

³⁴ Programa Circuito Campeão: “Introduz políticas de alfabetização e de acompanhamento de resultados nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. No total, 585 municípios utilizam o Programa na rede pública de ensino. O Programa aplica a metodologia de gerenciamento dos Programas Se Liga, de alfabetização, e Acelera Brasil, de aceleração do aprendizado nas escolas, secretarias municipais e estaduais de ensino, garantindo o sucesso do aluno na trajetória escolar”;

Gestão Nota Dez: “Adotado como política pública em 35 municípios, o Programa trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real. O Gestão Nota 10 integra a Rede Vencer, que reúne soluções educacionais implementadas pelo Instituto Ayrton Senna para qualificar o desempenho escolar. Além do Programa Gestão Nota 10, fazem parte da Rede Vencer os Programas de correção de fluxo Se Liga e Acelera Brasil - de alfabetização de alunos defasados e aceleração do aprendizado -, e o Circuito Campeão – de gerenciamento das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, com foco na alfabetização na 1ª série”;

Programa Sua Escola a 2000 por Hora: “Atua na educação formal, utilizando a tecnologia para gerar mudanças na comunidade escolar. Novas formas de aprender estão sendo desenvolvidas nas salas de aula, tendo como forte aliados o computador e a Internet”;

Programa Comunidade Conectada: “Promove a inclusão digital, potencializando a educação através da tecnologia”;

SuperAção Jovem: “Atua na educação complementar à escola, estimulando os jovens a buscarem – por meio de projetos realizados em equipes e com o apoio dos educadores – soluções criativas e eficazes para os problemas da escola e da comunidade”;

Educação pelo Esporte: “Como uma ação complementar à escola, sempre se preocupa em impactar expressivamente o desempenho dos alunos na sala de aula, além de buscar melhorar também o relacionamento deles com a família e os amigos”;

Educação pela Arte: “Estimula nas crianças e nos jovens a sensibilidade e a capacidade de criação para que possam dar novas formas a si mesmos e ao mundo”;

Brinquedoteca: “Nos hospitais oncológicos, crianças e jovens são acolhidos em espaços lúdicos onde brincar é instrumento para uma melhor adesão ao tratamento e para a elevação dos índices de sobrevivência”.

programas, de acordo com as informações contidas no “site” do IAS, é “enfrentar três problemas críticos da educação fundamental: a gestão, o fracasso escolar e o analfabetismo”.

Com relação à teoria educacional que embasa o desenvolvimento de tais programas, a chamada Pedagogia do Sucesso, trata-se de uma teoria educacional que fundamentou o trabalho do Instituto Ayrton Senna e é caracterizada pela inserção da eficiência e competitividade nos estabelecimentos de ensino.

Todos os programas desenvolvidos pelo IAS são avaliados sistematicamente, como forma de averiguar se os resultados e o cumprimento das metas estão sendo atingidas. Para isso, a avaliação dos resultados dos programas é realizada por meio de indicadores de eficiência e de gestão da educação.

De acordo com as orientações para a análise gerencial do Instituto, as informações quantitativas e qualitativas da Secretaria Municipal de Educação, das escolas pertencentes à rede e dos alunos são inseridas no Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (SIASI), que “foi concebido como ferramenta de gestão da qualidade dos Programas desenvolvidos pela Área de Educação Formal do Instituto Ayrton Senna” (MANUAL GESTÃO NOTA 10, p. 55, 2006) e são utilizados como instrumentos da Sistemática de Acompanhamento.

A análise deste conjunto de informações precisa estar reportada às metas do Programa. Com a análise do material, ocorrendo a identificação de “pontos frágeis” que poderiam comprometer os resultados esperados, são elaborados “planos de intervenção,” que são de responsabilidade dos profissionais que atuam nos projetos, pois são eles os responsáveis pelo “sucesso” dos alunos.

No próximo subcapítulo, vamos tecer algumas considerações sobre o Município de Sapiroanga, informações referentes à sua fundação, sua localização, à sua economia. O propósito é caracterizar o Município como parte constitutiva do objeto dessa pesquisa. Será mencionado o Sistema de Ensino Municipal; para tanto, iremos utilizar alguns dados educacionais de gestão. Por fim, vamos abordar a parceria entre Sapiroanga e o Instituto Ayrton, como se deu o início da parceria, os programas do IAS implantados, além do relato de alguns sujeitos envolvidos com a parceria.

4.2. O Município de Sapiroanga

Para realizar a análise dos aspectos jurídicos da relação público-privada no âmbito da parceria firmada entre a Secretária de Educação de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS), devemos ressaltar o longo período que perdurou a parceria, do ano de 1997 até o ano

de 2006. A parceria com Sapiranga foi considerada pelo Instituto como um projeto - piloto no Rio Grande do Sul (RS), na medida em que teve início juntamente com o Município de Campo Bom, com a criação de cinco turmas de correção de fluxo escolar. Devemos salientar que, quando consultados sobre a realização da parceria, os professores não apoiaram a iniciativa.

Sapiranga³⁵ é um Município do Estado do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, capital do Estado. Situa-se a 60 km da capital. A área do município é de 135,38 km², sendo que deste total 108,38 km² pertencem às zonas rurais. A população do Município, segundo estimativa do IBGE para 2006, (com ano base 2003) é de 75.996 habitantes. A taxa de urbanização é de 95,7%.

A economia do Município se caracteriza pelo setor industrial, que, a partir de 1970, teve um grande desenvolvimento baseado na indústria calçadista, voltada à exportação. No setor primário, os principais produtos são: acácia negra, batata inglesa, arroz, aipim e hortifruticultura. No setor secundário, há calçados e metalurgia. No setor terciário, têm-se gêneros alimentícios, vestuário e eletrodomésticos. A indústria, comércio e serviços do Município registraram, em 2004, um total de 2.828 (dois mil oitocentos e vinte e oito) estabelecimentos.

Antes da emancipação, Sapiranga era considerada o quinto distrito de São Leopoldo. Os primeiros imigrantes alemães desembarcaram no Porto das Telhas, em São Leopoldo, no dia 25 de julho de 1824. Desde então, iniciou-se a história dos municípios que rodeiam o Vale do Rio dos Sinos. Esses imigrantes receberam lotes de terra, onde puderam dar início à sua habitação.

A partir da colonização alemã, iniciaram-se as modificações na estrutura do Rio Grande do Sul e do Brasil. Além disso, os colonos alemães implantaram uma nova filosofia de vida, onde o homem compartilhava seu trabalho braçal com toda a família. Dessa maneira, havia uma grande união entre os imigrantes, pois os mesmos estavam expostos às atividades de subsistência. Então, os vizinhos se ajudavam em determinadas funções. A cultura alemã, na agricultura, indústria, comércio, entre outros, foi se desenvolvendo desde os primórdios da história do município e se mantém até os dias de hoje.

³⁵ Texto baseado no site www.famurs.com.br (acesso em 01/12/07) e nas informações contidas no site <http://www.sapiranga.rs.gov.br>. e também no texto intitulado "Exclusão Social, Desemprego e Direitos Humanos" de autoria de Antonio Machado, Darnis Corbelilni e Maria Clara Bueno Fischer, no site: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/estaduais/rs/adunisinos/antonio.htm> (acesso em 31/01/2009).

Em 1933, a partir do surgimento de novas fábricas, houve a ampliação do mercado de trabalho sapiranguense. Com isso, a população triplicou. Esses e vários outros motivos contribuíram para o crescimento da idéia de emancipação. Assim, as lideranças partiram para passos concretos, através da criação de uma comissão de emancipação. Nesse sentido, foi criado um Conselho Deliberativo, composto de todos os presidentes de partidos políticos da região, para debater as questões referentes à emancipação.

Essa região foi o sonho dourado para milhares de famílias, de micros e pequenos agricultores das mais diversas regiões do Estado do Rio Grande do Sul e de outros estados também. Durante as décadas de 1970 e 1980, eles rumaram para o Vale dos Sinos em busca de trabalho nas indústrias calçadistas. No início dos anos 1970, o Brasil começou a exportar calçado e, aos poucos, foi se transformando num grande produtor e conseqüentemente um grande gerador de empregos.

As famílias que antes moravam em micros e pequenas propriedades rurais, outras tantas que trabalhavam de agregados, com a crise nas lavouras e concentração da terra nas mãos de quem mais podia, viram na indústria do calçado a possibilidade de trabalho e de melhoria das condições de vida. Uniu-se o útil ao agradável, pois os empresários precisavam de mão-de-obra e os trabalhadores, *“todos sem nenhuma qualificação”*, precisavam de empregos.

A cidade de Sapiranga, em 1976, tinha 25 mil habitantes, incluindo os distritos, hoje Municípios de Araricá e Nova Hartz. Passou, em menos de 25 anos, a uma população que hoje chega à casa dos 100 mil habitantes. Como podemos notar, a população quadruplicou neste período. A vinda de milhares de famílias, muitas com várias crianças menores, encontraram uma cidade sem estrutura para receber tanta gente. O seu crescimento foi desordenado.

Sem dúvidas, o calçado nunca foi um sonho real, pois os trabalhadores tinham a ilusão de conseguir uma melhor condição financeira e, assim, melhorar o seu padrão de vida. Isso nunca aconteceu, pois a cidade tem uma renda per capita baixa e um alto custo de vida, além de não possuir infra-estrutura e serviços públicos para atender as demandas da sociedade.

As empresas cresceram na base dos subsídios do Governo Federal, que precisava de saldo na balança comercial e assim apoiava as exportações. As indústrias do calçado eram privilegiadas, cresciam rapidamente. A região parecia promissora. Esta aparente riqueza era a mostra da concentração de renda, pois os trabalhadores mal conseguiam sobreviver com os salários que recebiam nas fábricas.

Assim foi no final da década de 1980, quando o Brasil, após 25 anos de ditadura elegeu o seu presidente pelo voto direto. Com a eleição do governo de Fernando Collor de Melo, a

situação se inverte, pois ocorrem cortes de subsídios para os quais as empresas estavam despreparadas; o calçado entra em crise e as mazelas sociais aparecem mais claramente. Os problemas como nas áreas de habitação, saúde, segurança e educação surgiram já a partir de 1985. O que aconteceu em Sapiranga foi que os lucros gerados pela mão-de-obra de migrantes ficaram com os empresários e os problemas sociais ficaram com a cidade. As pessoas tiveram sonogados seus direitos básicos como educação, saúde, moradia.

Na década de 1990, o setor calçadista aprofundou a crise, foram mais de 30 fábricas fechadas ou falências de empresas no Rio Grande do Sul, com mais de 50 mil desempregados. Em Sapiranga, foram mais de 80 fechamentos ou falências, mais de 7.500 desempregados. Esta enxurrada de fechamentos ocorreu a partir do ano de 1994, quando da entrada do Plano Real, em 1º de julho de 1994. A defasagem cambial e o sucateamento das empresas levaram-nas à falência, isso sem pagar nenhum direito trabalhista de seus empregados. Instalou-se o caos em Sapiranga e nas outras cidades do Vale do Rio dos Sinos.

A cidade de Sapiranga, hoje a maior produtora de calçado do Vale do Rio dos Sinos, vive contrastes importantes: enquanto uma pequena parcela da sociedade usufrui bons serviços, boa estrutura, negócios e divisas, a maioria da população vive à margem do desenvolvimento, os serviços de saúde ainda oferecem precariedades, a educação está longe do ideal, as creches são insuficientes, havendo mais de 2 mil crianças nas filas de espera por uma vaga.

O prefeito está no poder desde o final de 2006. Este assumiu a prefeitura após a gestão de Joaquim Portal dos Santos, do Partido Progressista - PP ter sido revogada. À época, prefeito e vice foram julgados pelo Supremo Tribunal Federal por crime de abuso do poder econômico e de autoridade, ocorridos durante a campanha eleitoral no ano de 2004. Na eleição de 2008, o prefeito Nelson Spolaor foi reeleito, com 29.125 votos válidos. O vice-prefeito é Carlos Eduardo Bobsin, que faz parte da coligação Frente Popular Democrática (PT - PRB - PDT - PMDB - PSB - PCdoB - PTB - PSDB - PHS)

Quadro 03: Relação dos prefeitos eleitos do município no período estudado:

ANO	NOME	PARTIDO
1996	Renato Delmar Molling	PPB
2000	Renato Delmar Molling	PPB
2004	Joaquim Portal dos Santos	PP
2006	Nelson Spolaor	PT

Fonte: adaptado por Juliana Selau Lumertz do site www.tre-rs.gov.br

Em 1998, o Município³⁶ passou por um processo de reestruturação do seu território, havendo uma diminuição, devido à emancipação de Parobé, Nova Hartz e Araricá. Devido a isso, a Secretária de Educação e Desporto sofreu alterações, e passou a se denominar Secretaria de Educação, Cultura e Desporto (SMED). Com relação ao Sistema de Ensino de Sapiranga, foi criado por meio da Lei Municipal nº. 2.938/02. Atualmente o Município possui nove escolas municipais de educação infantil, dezoito escolas municipais de ensino fundamental, dois centros municipais de educação infantil e ensino fundamental, quatro escolas privadas de educação infantil e ensino fundamental e uma de ensino médio, sete escolas estaduais de ensino fundamental, sendo três de ensino médio.

Em 1997, Sapiranga foi convidada para integrar o Programa Acelera Brasil, do Instituto Ayrton Senna (IAS). A parceria foi feita juntamente com o Instituto, o MEC, o BNDES e a Petrobrás, e teve como objetivo corrigir o fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, com alunos de 1ª série a 3ª série defasados em idade-série, no mínimo dois anos, trabalhando com conteúdos escolares até a 4ª série. De acordo com o “Jornal do Acelera Brasil”:³⁷

O ano de 1997 marca o início do Programa Acelera Brasil em Sapiranga. Compromisso político assumido pelo Prefeito, Renato Delmar Molling, em novembro de 1996, quando recém eleito. O município foi indicado pelo Deputado Estadual, João Ervino Fischer. É uma parceria da Prefeitura, do IAS – Instituto Ayrton Senna, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, PETROBRÁS e MEC/FNDE. A orientação técnica é efetuada pelo CETEB – Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (JORNAL DO ACELERA BRASIL, 1999, p.01).

³⁶ As informações contidas nesse subitem foram baseadas na Lei Municipal nº 3.455/04 que instituiu o Plano Municipal de Educação – PME, para o período de 2004 a 2014.

³⁷ O Jornal Acelera consiste em um material informativo do Programa Acelera Brasil de Sapiranga foi desenvolvido pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto e Departamento de Assessoria de Imprensa no ano de 1999.

O convênio entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS) teve início com a organização de cinco turmas para integrar o Programa Acelera Brasil. Interessante mencionar que, além desse Município, Campo Bom também iniciou a parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS). De acordo com o depoimento da Secretária “C”, sobre o início da parceria com o Instituto Ayrton Senna e o Município de Sapiranga:

[...] Esta administração que foi em busca desta proposta, desta parceria com o Instituto Ayrton Senna, que se chamava na época Escola Campeã. E esta Escola Campeã, justamente o nome já está dizendo né?, Era um programa em parceria, então, com o Instituto Ayrton Senna, Fundação Banco do Brasil e na época Petrobrás, e assumiram juntos 47 municípios no Brasil todo, sendo no Rio Grande do Sul, Sapiranga, Caxias do Sul (citado após) Campo Bom e Santa Maria. Aí Santa Maria saiu, não lembro mais em que época, e permaneceram Sapiranga e Campo Bom neste período de oito anos. A proposta inicial desta Escola Campeã era por quatro anos, porque isto era, vamos falar um projeto - piloto, e como teve sucesso ela foi prorrogado por 8 anos, e com certeza ela continuaria hoje se não houvesse um ruptura política, porque uma coisa tem que ficar bem claro, é por (uma) vontade política [...] (Secretária de Educação C, 10/12/08).

Os Municípios iniciaram a parceria conjuntamente, a intenção que fica implícita é a de que esses Municípios representariam uma espécie de projeto-piloto no Estado, uma vez que não estão claros os critérios para a escolha desses Municípios. A respeito da parceria, na época do estabelecimento do convênio, foi considerada pela prefeitura como uma autêntica política educacional, de acordo com a Lei Municipal de Ensino:

Voltadas para as políticas educacionais em busca de melhoria e qualidade de ensino, em 1997 Sapiranga foi convidada, junto com outros 14 municípios brasileiros, a integrar o Programa Acelera Brasil. A parceria da Prefeitura, do Instituto Ayrton Senna, MEC, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Petrobrás teve como objetivo corrigir o fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental. Alunos de 1ª a 3ª séries, defasados em idade série, no mínimo 2 anos, participaram de turmas com estas características, trabalhando conteúdos até a 4ª série, utilizando-se de metodologia e material específico (LEI MUNICIPAL DE ENSINO, 2004, p.19).

Conforme informações retiradas do “site” da prefeitura de Sapiranga, “A parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) foi implantada em 1997 com o programa de aceleração da aprendizagem Acelera Brasil”. Durante a parceria, toda a rede seguiu a orientação teórica do Instituto Ayrton Senna (IAS), que se baseia na Pedagogia do Sucesso. De acordo com a Pedagogia do Sucesso, a auto-estima do aluno, do professor e da direção é trabalhada exclusivamente para obtenção de resultados. De acordo com o depoimento da Secretária de Educação “C”:

É que o João saiu, quando eu estava aqui o João já tinha saído. Mas as coisas ficaram, porque eu lembro de um outro município que tinha criado um programa para si, embasado no programa dele, eles só mudaram algumas coisas. Mas foi criado pelo João Batista sim, porque todas as reuniões eram com ele. O Programa vinha pronto e essa parte sim, nós ganhamos e no último ano é que a gente teve que pagar algumas coisas, eram os livros que mudavam. E aí veio a Mochila das crianças é que vinham com o material e dizia Programa de Aceleração de Aprendizagem e se fazia toda uma coisa formal, o Prefeito entregava os livros, porque a gente aposta que todo o sucesso do aluno só acontece porque tem envolvimento do Prefeito até a tia da cozinha, se não tiver este envolvimento, não vai acontecer. (Secretária de Educação C, 10/12/08)

Dando continuidade, o Município participa em 2001, concomitante, de outro programa do Instituto que privilegia a Gestão Escolar, destacamos a prevalência da lógica empresarial no âmbito do ensino público, de acordo com o intelectual do Instituto Ayrton Senna, João B. A e Oliveira:

O gerencialismo é um dos maiores calcanhares-de-aquiles da administração pública brasileira, e é particularmente sofrível na área da educação. O sucesso de um programa escolar requer a designação de um coordenador com experiência gerencial e total sintonia com o líder do programa. Não se trata, por exemplo, de designar um professor que está sem função para cuidar do programa. Trata-se de identificar o melhor quadro profissional possível de ser recrutado dentro ou fora do sistema educacional e colocá-lo para viabilizar a prioridade política (OLIVEIRA, 200, p.66).

De todo o exposto, é importante tecer algumas considerações, como o fato da grande expectativa de Sapiranga, em relação à parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS), como se o IAS fosse a solução para todos os problemas referentes à educação no Município.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) possui um sistema próprio de cadastro das informações relativas à educação, o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (SIASI). Para este sistema deveriam ser repassados mensalmente pelo Município ao IAS as informações sobre o desempenho escolar dos alunos. Primeiramente, as escolas repassavam para a Secretária de Educação, que finalmente remetia para o IAS. Como exemplo, cita-se os dados sobre o desempenho dos alunos, frequência dos alunos e professores, cumprimento das metas dos alunos e dos professores, enfim um diagnóstico da realidade educacional.

Compartilhamos da mesma inquietação, proposta por Vera Peroni, ao questionar:

[...] O que leva os municípios a terem um trabalho enorme para cadastrar, mensalmente, os pormenores dos seus dados no Siasi e ainda pagarem para isso. Por meio desse cadastro pormenorizado, o instituto tem uma riquíssima fonte de dados, invejável para nós, pesquisadores. (In ECCOS: Revista Científica, 2006, p.07).

De acordo com as entrevistas que foram realizadas, cabe destacar o depoimento da Professora “A” que faz referência ao processo de implantação da parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS).

Nós tínhamos reuniões na SMED, mas antes de ser discutido isso nessas reuniões, a coordenadora trazia isso para a escola. Primeiro eles vieram com as habilidades, tinha que desenvolver isso, porque o plano de estudos já estava organizado, era aquela linha de conteúdos, era aquilo ali. Então quando eles implantaram isso na primeira série eles estavam divulgando que a segunda série seria o próximo passo, que também teria que ter, e quando eles implantaram isso a primeira série teve vários cursos, para ver como trabalhar, como ia funcionar, e toda hora também eles queriam ver vídeos da própria SMED para ver trabalhos, como estava funcionando. E teve uma época que os próprios professores de primeira série que aprovassem todos os alunos ganhavam tipo um abono, a gente chama de abono (Professora A, 01/08/2007).

O depoimento da Professora “A” é bastante representativo dos aspectos referentes à implantação do convênio entre o município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS) entendido como uma política pública educacional. Primeiramente, destacamos o fato de que a autonomia dos professores foi desprezada, pois, conforme afirma a Professora “A”, os planos de aula/estudo já vinham prontos, cabendo ao professor apenas a função de mero executor. Para Christian Laval:

A retórica triunfalística da modernização, da eficácia, da avaliação da produtividade industrial encontra seus limites na própria natureza do ato pedagógico. Como ele se deixaria reduzir à função de produção que permitiria calcular um “valor agregado”? Os professores, por ofício, podem saber que a modernidade de um método, de um dispositivo, de um modo de avaliação, de uma técnica não é suficiente para definir seu uso pedagógico pertinente. Eles podem saber, pelo próprio fato da multiplicidade de parâmetros, que eles devem levar em conta e da inumerável singularidade dos sujeitos humanos com os quais eles têm que manter uma relação pedagógica, que aquilo pode ser um ganho (LAVAL, 2004, p.223-224).

O Programa Acelera Brasil continuou no Município, e mais tarde integrou-se o Programa Rede Vencer. O primeiro programa teve como foco defasagem idade/série, depois passou para o Programa de Gestão então houve a alteração no nome, como também na própria abrangência do programa, passando a ser denominado de Rede Acelera. Sobre o Programa Acelera Brasil, de acordo com o Calendário de Atividades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, referente ao ano de 1998:

Iniciamos o ano de 1998 com 475 alunos de 1ª a 3ª Programa Acelera Brasil, distribuídos em 19 turmas de 25 alunos cada, em 13 escolas. Em 6 dessas escolas havia 2 turmas. Ao todo, 19 escolas tiveram alunos participando do Programa. [...] A matrícula geral chegou a 505 alunos. Todos os alunos, sem exceção, obtiveram progresso: 66% dos alunos aceleraram, isto é, avançaram no mínimo 2 séries, 31% dos alunos foram promovidos para a série seguinte e 3% dos alunos, participantes do PILE – Programação Intensiva de Leitura e Escrita, permaneceram na série de origem, podendo, em tese, dar continuidade ao Programa, no próximo ano. [...] O tratamento dos professores foi acompanhado sistematicamente pela coordenadora, através de reuniões e visitas às turmas. Ao todo, foram 104 horas de “Capacitação em Serviço”, além do tempo dedicado à realização de 2 cursos, um de Português e outro de Matemática, do Grupo Pitágoras (Belo Horizonte – MG). Também com os diretores, pais e demais professores foram feitos trabalhos. [...] Em setembro

estiveram aqui, Ivany Pinto e Elvira Souza, avaliadoras da Fundação Carlos Chagas. A avaliação consistiu na aplicação de provas em 9 turmas e entrevistas com professores, diretores, alunos do Programa Aceleração da Aprendizagem - PAA deste ano, alunos egressos do PAA, pais e Secretaria de Educação (grifo nosso) (Calendário de execução de atividades, 1998, p 01).

Partindo do que foi exposto anteriormente, podemos fazer algumas considerações sobre o Programa Acelera Brasil, bem como sobre, as conseqüências para a educação pública em Saporanga. A terminologia utilizada pelo IAS sugere uma verdadeira competição entre os alunos. Conforme destacamos no documento da secretaria, os alunos não são aprovados, e, sim, “aceleram”; devido a isso, são promovidos para outra série. Os professores são tratados como se tivessem contraído algum problema, uma vez que necessitam de “tratamento”, ou ainda, de uma “capacitação em serviço”, para melhor atender as exigências do IAS. Nesse processo de “cura”, são acompanhados, ou ainda, “monitorados” pela coordenadora.

No ano de 2001, o IAS desenvolve, no Município, outro programa, a Rede Vencer, com o foco na gestão escolar e municipal. Sobre a influência da parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) para a gestão da educação municipal, a atual Secretária de Educação, fez a seguinte declaração:

O que eu notei foi que as escolas tiveram que se equipar com relação à questão da informática, para que o pedagógico passasse os dados para o Instituto Ayrton Senna, porque os dados eram passados diariamente, e que não foram colocadas pessoas para fazer isso, foi usado o pedagógico nesta parte mais administrativa, para passar os dados, eu acho que se perdeu um pouco o convívio do pedagógico com o administrativo [...] e isso eu senti dentro das escolas do município que havia muita a questão da fiscalização e da divisão, o diretor cumpria o que vinha do IAS, passando para o pedadogo, que passava para os professores executar (Secretária de Educação de Saporanga, 04/09/2007).

A influência do Instituto Ayrton Senna no Sistema Municipal de Ensino de Saporanga foi significativa, pois, tanto a estrutura da escola, como a da Secretaria de Educação (SE) passaram por reformulações, tendo que se adequar às orientações, perdendo a sua autonomia administrativa e pedagógica. O IAS trata das questões educacionais de uma maneira focalizada, como se a educação pudesse ser analisada desta forma, não sendo parte de um processo.

Como exemplo, podemos citar uma das estratégias utilizadas pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) para a correção do fluxo escolar; segundo João B. A e Oliveira, “A intervenção é cirúrgica. O programa é de duração limitada, com o objetivo de extirpar um câncer enquistado nas escolas. Outros tratamentos virão depois, ou sem decorrência dos resultados do programa” (OLIVEIRA, 2000, p.67); sem levar em consideração a realidade de cada escola, de cada espaço educacional, considera apenas os fins propostos.

O programa Gestão Nota Dez se coloca enquanto uma política pública, sem considerar que, para se constituir como tal, deve prescindir a atuação do Estado, ou seja, quando se fala em política pública, deve se remeter à ação do Estado, o que não se vislumbra com o convênio, pois o que se observa é a promoção de um direito social, uma garantia constitucional, que é a educação, com fins e lógica privatista.

A partir de 2001, de acordo com documento da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto, também consta à implantação do Programa Escola Campeã: O Programa Escola Campeã tem como foco o aluno do Ensino Fundamental e a disseminação da Pedagogia do Sucesso, característica relevante do Programa Acelera Brasil”. O programa propõe quatro fases bem nítidas de funcionamento: Fase 1: Planejamento das ações a serem desenvolvidas pelos 52 Municípios participantes; Fase 2: Implementação do Plano Anual de Trabalho e Assistência Técnica; Fase 3: Revisão do Plano Anual de Trabalho; Fase 04: Avaliação Externa. O programa é uma parceria do Instituto Ayrton Senna, Fundação Banco do Brasil e Fundação Pitágoras e teve como principal objetivo disseminar a filosofia do programa Acelera Brasil em toda a rede municipal de ensino; para tanto, o Instituto Ayrton Senna (IAS) adota, como estratégia política, transformar a cultura da repetência em cultura de sucesso.

Dentre as estratégias assumidas por esse programa consta a “estruturação das Secretarias Municipais de Educação” e a “implantação de parcerias com a comunidade”. Para implantar os seus programas no Município, o IAS deve possuir o respaldo legal, ou seja, uma legislação que regulamente a parceria. Nesse sentido, no próximo subcapítulo vamos analisar algumas legislações municipais com o intuito de verificar os aspectos jurídicos da parceria entre o IAS e Sapiroanga.

4.3. Aspectos Jurídicos da Parceria entre o Município de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna

Na parte final dessa dissertação, abordaremos os aspectos jurídicos da parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Para tanto, vamos analisar algumas das principais legislações, durante os anos de 1997 a 2006, período no qual vigorou a parceria.

Primeiramente, vamos tratar da Lei Municipal nº. 2.328/97(Anexo C), que autoriza o Executivo municipal a firmar o convênio com o Instituto Ayrton Senna (IAS) para a implantação do Programa de Aceleração da Aprendizagem (art.1º, da Lei nº 2.328/97). Além de induzir o Município a adquirir os seus produtos, o IAS, de acordo com essa lei municipal,

determina outras obrigações, tais como a divulgação, por parte da prefeitura, da sua filosofia de ensino, constante na cláusula quarta, letras “m” e “n”, da referida lei:

- m) “divulgar a filosofia do PROJETO junto aos demais professores da rede municipal de ensino, criando canais de participação e de compromissos com as direções das escolas envolvidas na execução integral do PROJETO; e;
- n) atender a todas as determinações e orientações emitidas pelo IAS e pelo CETEB, na condução da execução do PROJETO.

Sobre a parceria público-privada, concordamos com Geraldo M. P. Leão, quando afirma que:

Atualmente, somos convocados a pensar a relação público - privada na educação brasileira com novos enfoques, tendo em vista a sua redefinição por parte do capital interessado em ampliar as possibilidades de sua realização. Há uma complexidade grande nesse campo, tendo em vista que as estratégias de privatização do setor público passam por uma gama variada de ações, tanto em sua forma quanto em sua intensidade, que vão desde a transferência direta de propriedade a formas como “financiamento-público de prestação privada de serviços, financiamento pelo usuário com fornecimento público, parcerias, etc” (LEÃO, 2003, p.116).

O autor demonstra as várias formas assumidas pela relação público-privada, no que diz respeito ao financiamento das ações para a educação pública. No caso da parceria ora analisada, com relação ao financiamento do programa, podemos afirmar, utilizando a terminologia apresentada pelo autor, que se trata de um caso de “financiamento-público de prestação privada de serviços”, ou seja, o poder público financia a aplicação de uma metodologia privada, para a promoção da educação pública. Corroborando com a afirmação de Geraldo Leão, no caso da parceria analisada, a Lei nº. 2.328/97, em seu art.2º, dispõe que “As despesas decorrentes da execução da presente lei, correrão por conta da dotação orçamentária própria da Secretaria Municipal de Educação e Cultura”.

Ademais, não consta que o Município necessitava desembolsar recursos para serem repassados diretamente ao IAS, entretanto, o mesmo deveria se responsabilizar pela aquisição de todo o material utilizado nas aulas, que era produzido pela Editora Global, além de pagar para AUGE – Tecnologias Educacionais³⁸, a empresa que desenvolve o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (SIASI), de controle dos dados da educação no Município e, que o IAS utilizava para realizar o monitoramento nas escolas, para verificar o cumprimento das metas estabelecidas, dentre outras despesas, verificadas na análise das obrigações da esfera pública, abaixo mencionadas.

³⁸ De acordo com o “site” da empresa, “a AUGE Tecnologia & Sistemas é uma empresa de gestão e gerência de projetos educacionais para o setor público e privado. Seus projetos implementam metodologias voltadas para

O instrumento particular que estabelece a parceria entre Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna é o convênio, o qual especifica, dentre uma série de cláusulas, as obrigações, tanto do Município, quanto do IAS, com o objetivo de desenvolver o Programa de Aceleração da Aprendizagem. Vale salientar que, dentre as cláusulas dispostas no instrumento do convênio, cabe ao Município o maior número de obrigações, restando ao IAS, quase que exclusivamente a função de fiscalização das orientações repassadas ao Município, no que diz respeito às metas do programa.

As obrigações da prefeitura constam dispostas na cláusula quarta, da Lei 2.328/97 sobre o convênio. Dentre essas obrigações, podemos destacar alguns dispositivos, dentre eles:

Cláusula quarta, letra “a”, “assumir inteira e total responsabilidade pela execução do PROJETO, cumprindo os prazos e obedecendo as etapas do mesmo, observadas as disposições contidas no Anexo II”; cláusula quarta, letra “b”, “assumir, como assumido tem, inteira responsabilidade, por todos os encargos, ônus, alvarás, licenças e autorizações de toda a natureza, que se tornarem exigências para a execução integral do projeto”. Outro destaque é para o fato de que o município deve se comprometer em pagar todos os salários dos coordenadores envolvidos no projeto (cláusula quarta, letra “f”), devendo, para tanto, “disponibilizar um coordenador, devidamente qualificado e preparado para o desenvolvimento do projeto” (cláusula quarta, letra “h”), bem como “responsabilizar-se pelo pagamento de todos os impostos, taxas, contribuições fiscais, previdenciárias, trabalhistas, acidente de trabalho ou parafiscais, que incidam ou venham a incidir sobre o presente Convênio, devendo exibir toda documentação comprobatória do cumprimento dessas obrigações, quando exigido pelo IAS e/ou quaisquer terceiro” (letra “e”). Ainda, com relação ao coordenador do PROJETO, consta, na letra “h”, que é necessário “indicar um coordenador municipal, devidamente qualificado e preparado para o desenvolvimento do PROJETO, que é estritamente educacional, na pessoa de quem deverá ser centralizado o fornecimento de todas as informações de caráter técnico relativo ao desenvolvimento do PROJETO em nível local”.

O que se depreende da análise de tais dispositivos é que o poder público não se afasta do campo educacional, ao contrário, passa a figurar de acordo com a legislação que regulamenta o convênio, como um grande financiador da esfera privada, atuando como o sustentáculo econômico da parceria. O que se observa é que a prefeitura se responsabiliza, desde o pagamento, dos salários dos participantes do “projeto”, que além de realizar as suas atividades, também passam a figurar como “funcionários” do IAS, na medida em que assumem as funções estabelecidas para a realização da parceria.

Entretanto, tais “funcionários” continuam a serem pagos pela prefeitura, ou seja, a esfera pública coloca a disposição os seus funcionários para a esfera privada, no caso, o IAS, assumindo o pagamento de todos os salários e todos os encargos sociais e trabalhistas. Ainda, de acordo com a letra “k”, em havendo necessidade, a prefeitura deve se responsabilizar,

tantos pelos recursos, como pelos físicos e materiais que forem necessários à completa realização do programa. Assim, declara a letra “k”, da Lei 2.328/97:

A prefeitura deve “fornecer os recursos materiais e humanos para a completa execução do PROJETO, na forma que os mesmos vierem a ser solicitados pelo coordenador, em concordância com a proposta pedagógica formulada, cuja íntegra, rubricada pelas partes, passa a integrar este instrumento como Anexo II”.

Sobre as propostas pedagógicas, que foi mencionada na letra “k”, da referida lei, diz respeito ao detalhamento da proposta de aceleração de aprendizagem para o ensino fundamental. Nela encontramos uma breve apresentação do programa, a sua justificativa, com base no grande número de alunos em defasagem idade-série, no qual “interfere de forma acentuada na eficiência do ensino público”. Como objetivo geral do programa, consta “melhorar a eficiência e a eficácia do ensino público municipal, mediante a regularização do fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental”.

A esfera privada, ao mencionar a sua proposta pedagógica, deveria complementar dizendo que tal proposta depende quase que integralmente do financiamento público, na execução das atividades privadas; sobre esse aspecto temos o entendimento de Pablo Gentili:

A privatização do fornecimento de atividades educacionais que continuam mantendo financiamento público revela uma dimensão peculiar e pouco estudada da reforma escolar em curso. Uma dinâmica complexa onde se produzem acordos e arranjos entre o aparelho governamental e grupos privados que, usando recursos públicos, passam a monopolizar e controlar funções ou atividades que o Estado abandona em benefício deles. Semelhante processo vai criando uma série de mediações onde o Estado e os grupos privados que operam no campo educacional se fundem e confundem. A privatização em jogo é, portanto, muito mais complexa e difusa. [...] O governo perde assim de forma clara qualquer pretensão de tornar-se um genuíno espaço público, assumindo a fisionomia de uma verdadeira quadrilha de depredadores ocultos numa enganadora função técnica (GENTILI, 1999, p. 122-123).

Disso decorre a constatação de que a parceria significou, em última análise, mais investimentos públicos do que propriamente privados, uma vez que ao IAS se beneficiava da compra dos seus materiais pelo Município, da realização das capacitações, que eram obrigatórias à comunidade escolar, acrescido ao fato de que o Instituto se beneficiava no sentido de que não se constituía nenhum vínculo empregatício com o IAS e os funcionários da prefeitura, e o projeto era o maior beneficiado por esse convênio (cláusula oitava), uma vez que o convênio era renovado anualmente. Sobre a oferta de produtos pela esfera privada, Geraldo M. P. Leão tem o seguinte posicionamento:

[...] A difusão da oferta de produtos educacionais para as escolas, uma esfera promissora para a expansão do capital. Em face de uma escola pauperizada, sem recursos didáticos e pedagógicos adequados, fadada a sobreviver no contexto da crise fiscal do Estado, editora e empresas de produtos privados e paradidáticos vislumbram boas possibilidades de realização dos lucros. Este é um campo vasto, pois a comercialização de produtos educativos pode ser realizada diretamente com o Estado, como também junto aos usuários e professores. O atual paradigma de desenvolvimento tecnológico permite também uma profusão desses materiais, que deixam de se restringir ao livro texto para abranger a produção de softwares, vídeos, jogos, etc (LEÃO, 2003, p.120).

O IAS é um bom exemplo da nova atuação, conforme denomina Geraldo M. P. Leão, dos “capitalistas do ensino”, na qual conjuga, em seu discurso legitimador de suas propostas, a soma de três fatores: a crise do Estado, a crise da educação pública e a promessa de oferta de qualidade, através da aquisição dos seus produtos através da esfera pública.

Em que pese a esfera pública, no caso, a Prefeitura de Sapiranga, esta não possui poder de ingerência sobre a metodologia educacional aplicada nas escolas do Município, mas é solicitada pelo IAS a divulgar as suas propostas para o campo educacional. Sobre a função exercida pelo Poder Público, passa a significar, de acordo com Pablo Gentili, “a participação decidida de um aparelho governamental, ele mesmo privatizado, do desenvolvimento de suas funções precípua, que opera em benefício dos grupos e corporações que passam a controlar verdadeiramente o campo educacional” (GENTILI, 1999, p. 123).

Ainda, no anexo II, da Lei Municipal nº 2.328/97 temos um item que se refere à fundamentação legal do programa. Nesse item, o programa se baseia no caso da parceria entre o Município de Rio Branco/AC, que traz as seguintes considerações:

A prefeitura Municipal de Rio Branco – AC, em sua proposição, respalda-se na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/96, no capítulo referente à Educação Básica, essencialmente em seu art.24, inciso V, alínea “b” que possibilita a “aceleração de estudos para alunos com atraso escolar”. A ratificar o respaldo legal que viabiliza a presente Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem, preceitua o art.23 da referida Lei que “A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular do período de estudos, grupos não-seriados com base na idade, na competência e em outros critérios ou por forma de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”. Considerando a legislação educacional, cabe ao órgão executor da Educação no Município apresentar a proposta de atendimento específico aos alunos que se encontram na situação de defasagem escolar, a qual se configura na presente experiência pedagógica, e submetê-la ao egrégio Conselho Estadual de Educação, para a competente apreciação. A Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental deverá ter no período de 1997, o caráter de experiência pedagógica e, mediante os resultados obtidos, ser referendada pelo egrégio Conselho Estadual de Educação para expansão, a partir de 1998, em toda a rede pública municipal de ensino, constituindo-se, assim, em uma alternativa pedagógica do sistema público de ensino (Lei nº 2.328/97, Anexo II, IV Fundamentação Legal. p. 07).

Para consolidar a sua política perante a comunidade na qual estabelece as parcerias, o IAS toma como parâmetro o exemplo das parcerias realizadas com outros municípios brasileiros, no caso a parceria com o Município de Rio Branco/AC. Outro ponto que merece destaque é a vinculação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN; o IAS toma como base legal para a sua atuação os dispositivos constantes na legislação federal, com destaque para o art.24, inciso V, alínea “b”, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual possibilita a “aceleração de estudos para alunos com atraso escolar”. De acordo com Gaudêncio Frigotto:

A ausência de uma efetiva política pública, com investimentos no campo educacional compatíveis com o que representa o Brasil em termos de geração de riqueza – uma das dez maiores economias em termos de PIB (Produto Interno Bruto) – vai conduzindo a medidas paliativas que reiteram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis. Uma das estratégias utilizadas por alguns Estados para diminuir os custos na educação básica tem sido a utilização do tele-ensino, mediante compra de pacotes do Telecurso 2000, da Fundação Roberto Marinho. O nome que assumem estes programas de governo – “Tempo de Avançar” no Ceará e “Viva Educação” no Maranhão – e a justificativa de sua utilização como estratégia de “aceleração de aprendizagem”, engendram, de um lado, a “cultura do atraso” dos governantes que os promovem e, na prática, um ensino de “segunda qualidade” exatamente para crianças e jovens que necessitariam de um tempo mais longo (escola de tempo integral) e com professores altamente qualificados. Que tipo de aceleração é esta, se não de apenas aumentar as estatísticas dos “aprovados” e diminuir custos? Que qualidade de ensino acelerada é esta se um único professor, ou, o que é pior, instrutor improvisado com contrato precário, tem a função “polivalente” de ser “orientador de aprendizagem de todas as disciplinas ao longo de 12 meses?” (FRIGOTTO, 2003, p.60).

As parcerias público-privadas se valem do argumento de que assim estariam aumentando a participação da sociedade civil, a partir do repasse de responsabilidades. Entretanto, tal realidade revela o caráter de desmantelamento e a desregulamentação do Estado, acrescida a uma legislação federal, que estimula a realização de parcerias, tanto com o IAS, como por programas semelhantes, como os da Fundação Roberto Marinho. Coincidência ou não, a legislação federal faz uso de um termo muito utilizado na proposta pedagógico do IAS, qual seja, “aceleração”. O IAS se coloca como uma “alternativa pedagógica do sistema público de ensino”; para isso, a sua proposta pedagógica baseia-se na Pedagogia do Sucesso³⁹. Sobre a sua fundamentação pedagógica, o IAS parte do pressuposto de que:

A escola eficiente configura-se pela conjugação do compromisso político de todos os seus agentes, desde servidores, professores, diretores, até a mais alta autoridade educacional constituída, com a competência técnica comprovada pelo sucesso do aluno, no percurso temporal legalmente estabelecido (Lei nº 2.328/97, Anexo II, VI. Fundamentação Pedagógica, p.07).

Percebemos que a proposta de aprendizagem do IAS é fragmentada, visando a preparação do aluno para atingir apenas o objetivo da aprovação ao final de cada ano letivo, não levando em consideração o processo de ensino-aprendizagem. Concordamos com o entendimento de Juliana Selau Lumertz:

O ensino-aprendizagem que o IAS pretende difundir não tem relação com um processo contínuo que respeita a construção do conhecimento da criança, visto que o proposto é a mera repetição de conteúdos pré-estabelecidos e massificados, posto que a aula planejada para uma turma de segunda série, bem como sua avaliação, é ministrada da mesma forma em todas as segundas séries das escolas que tenham o convênio com IAS, no Brasil inteiro. E isso não parece uma evolução da qualidade do ensino e, muito menos, uma valorização da experiência de vida dos alunos, visto que não está levando em conta o aluno, sua história de vida, sua trajetória na escola, o lugar onde vive, a família de onde ele veio (LUMERTZ, 2007, p.79-80).

Em verdade, o IAS se baseia, para desenvolver a sua proposta de ensino e aprendizagem, em indicadores de eficiência guiados por uma política meramente de resultados; para tanto, utiliza a sua influência no Município, no qual estabelece a sua parceria, para induzir a produção de uma legislação que atenda às suas metas para a educação pública. Sobre isso, temos a Lei Municipal nº 2.537 de 25 de junho de 1999 (Anexo C), que instituiu o Programa de Qualidade Denominado “5S’s” nas Escolas Municipais. No Art. 1º fica determinado que:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Qualidade nas Escolas Municipais, denominado “5S’s, como meio de fomentar ações de mudanças comportamentais positivas, na busca de um melhor ambiente escolar e qualidade de vida, envolvendo toda a comunidade escolar.

Parágrafo único: O Programa de Qualidade denominado 5S’s, provém de um programa japonês, com os seguintes significados:

- a) SEIRI: Utilização;
- b) SEITON: Organização;
- c) SEISO: Limpeza;
- d) SEIKTSU: Saúde;
- e) SHITSUKE: Autodisciplina.

³⁹ A Pedagogia do Sucesso foi melhor detalhada no subcapítulo nº 4.2, referente ao Município de Saporanga.

A partir do momento em que um Programa de Qualidade Total⁴⁰ se coloca como uma nova orientação para a educação pública é necessário termos presente alguns questionamentos: como atingir a qualidade total em todas as escolas municipais? Como ficariam a relação com o contexto de cada escola, as suas especificidades, as suas individualidades? Ao prevalecer a gestão da qualidade total na esfera educacional, seria necessário que esquecêssemos todas as lutas e os debates que foram travados durante a década de 1980, pela garantia da prevalência da gestão democrática do ensino. Sobre a gestão da qualidade total, de acordo com Nora R. Krawczyk:

Os princípios orientadores da gestão escolar têm sua origem na mudança do modelo de gestão da produção material do fordismo para o de Qualidade Total (modelo toyotista de produção). Às vezes, no âmbito educacional [...] costuma-se utilizar outra denominação para esse modelo: o da gestão participativa, reforçando assim a idéia principal da proposta. O pressuposto da proposta de gestão de Qualidade Total é que quanto mais claro seja o entendimento que as pessoas tenham das organizações que integram, e quanto maior o poder decisório e o compromisso delas com os objetivos da instituição /empresa, maior a produção e melhor o produto. Assim, em linhas gerais, busca-se a cumplicidade do trabalhador individualizado, por meio da participação, o compromisso e o poder de decisão na resolução de problemas, considerados elementos-chaves do êxito de uma gestão (KRAWCZYK, 2002, p.63).

Nesse sentido, ao criar uma legislação que propaga a filosofia da gestão da qualidade total, direcionada para as escolas, a intenção do legislador, de certa maneira, vem a legitimar a ausência do Estado para com a educação, a partir do argumento de que esse modelo de gestão vai aumentar a participação e o compromisso de todos na promoção de tal direito. De acordo com o art. 2º, da Lei nº 2.537/99:

⁴⁰ Qualidade Total é uma técnica de administração multidisciplinar formada por um conjunto de Programas, Ferramentas e Métodos, aplicados no controle do processo de produção das empresas, para obter bens e serviços pelo menor custo e melhor qualidade, objetivando atender as exigências e a satisfação dos clientes. Os princípios da Qualidade Total estão fundamentados na Administração Científica de Frederick Taylor(1856-1915), no Controle Estatístico de Processos de Walter A. Shewhart (1891-1967) e na Administração por Objetivos de Peter Drucker(1909-2005). Seus primeiros movimentos surgiram e foram consolidados no Japão após o fim da II Guerra Mundial com os Círculos de Controle da Qualidade, sendo difundida nos países ocidentais a partir da década de 70. Programa 5S Etapa inicial e base para implantação da Qualidade Total, o Programa 5S é assim chamado devido a primeira letra de 5 palavras japonesas: *Seiri*(Descarte),*Seiton*(Arrumação),*Seiso*(Limpeza),*Seiketsu*(Higiene) e *Shitsuke*(Disciplina). O programa tem como objetivo mobilizar, motivar e conscientizar toda a empresa para a Qualidade Total, através da organização e da disciplina no local de trabalho. Significado das Palavras: Seiri- DESCARTE: Separar o necessário do desnecessário. Seiton- ARRUMAÇÃO: Colocar cada coisa em seu devido lugar. Seiso- LIMPEZA: Limpar e cuidar do ambiente de trabalho. Seiketsu- SAÚDE: Tornar saudável o ambiente de trabalho. Shitsuke- DISCIPLINA: Rotinizar e padronizar a aplicação dos "S" anteriores. http://pt.wikipedia.org/wiki/Qualidade_total (Acesso em 07/02/ 2009).

Art. 2º - O Programa instituído nesta Lei será coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, possibilitando ao Município a celebração de convênios e parcerias com entidades e empresas privadas, para aprimorar o e aplicar o Programa.

Nesse momento em que se situa a influência do IAS sob tal legislação, na medida em que indica a necessidade da esfera pública realizar convênios e parcerias com a esfera privada, como forma de desenvolver a proposta de gestão da qualidade total. Essa legislação possui o condão de reafirmar a participação da esfera privada na educação, no caso, demonstrada através da parceria entre Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna. O argumento é dos mais convincentes e legítimos, quais sejam, essa nova forma de gestão irá estimular o aumento da autonomia das escolas, conferindo aos sujeitos maiores graus de participação. Entretanto, tal argumento, no mínimo, é caracterizado por duas teses contraditórias. Primeiro, sob o prisma da gestão da qualidade total, essa estabelece um binômio: aumento da participação x ausência do Estado, que possui como consequência direta, o aumento das parcerias entre o público-privado na educação. Concordamos com a posição adotada por Nora R. Krawczyk:

Essa proposta de liberdade e “autonomia”, ainda que se defina pela ausência de uma ação governamental, é profundamente sedutora para os diferentes atores educativos. Sua sedução está amparada na idéia de poder e justiça que o senso comum costuma lhe outorgar: poder para fazer o que considerem melhor (para elaborar seus próprios projetos) e premiação ao esforço pessoal (ou institucional). E quando os efeitos desejados não se produzem, o fracasso é interpretado como fracasso pessoal dos atores da escola, tirando do Estado qualquer tipo de responsabilidade na gestão dos problemas educacionais (KRAWCZYK, 2002, p.66-67).

Como exemplo “da premiação ao esforço pessoal”, defendida pela gestão da qualidade total, pode citar a promulgação da Lei Municipal nº 3.118, de 26 de março de 2003 (Anexo C), na qual estabelece a premiação “Aluno Nota Dez” para estudantes do ensino fundamental e médio nas redes de ensino do Município de Sapiranga. A lei estabelece em seus artigos que:

Art. 1º Fica criada a premiação “Aluno Nota Dez”, ao final de cada ano letivo, para os cursos fundamental e médio, das três redes de ensino do Município de Sapiranga.

Art. 2º Será selecionado um aluno de cada escola que obtiver no boletim o maior número de nota dez.

Parágrafo único. Em havendo empate, os alunos serão sorteados entre si e selecionado um aluno nota dez.

Art. 3º Será homenageado um aluno nota dez de cada escola.

Art.4º O Diretor (a) de cada Escola informará ao Poder Legislativo Municipal, no final de cada ano, o aluno nota dez da respectiva escola.

Art. 5º A homenagem será feita em Sessão Solene, no dia 11 de agosto, Dia do Estudante, no ano subsequente, pela Câmara de Vereadores que divulgará antecipadamente a data e o local (Lei Municipal nº 3.118/03).

Essa legislação é bastante elucidativa sobre a visão que o IAS possui do processo educacional, que se coaduna com os argumentos defendidos pela gestão da qualidade total. Sobre o estímulo à competitividade e as desvantagens da parceria, temos o depoimento da Diretora “B”:

As desvantagens é tão difícil, eu acho que era a competição entre as escolas, gerava muita competição, sabe que até os jogos escolares, a gente percebeu como os alunos se agrediam, e tem rixas, fica rixas. Porque até os professores querendo ou não, porque tu não passava os dados para os alunos, tu não chegava a dizer, estamos em 13º lugar em frequência, mas para os profs a gente trazia, porque era dado para as coordenadoras trabalhar em reunião pedagógica com a planilha, então o prof. que trabalhava em duas escolas comparava, então passa uma coisa ruim, errada, a própria escola, tem alguma coisa errada lá, porque que aqui eles aprendem e lá não, isso é uma coisa que eu não faria de novo, e acho que eles também não, ficar classificando. (Diretora da Escola B, 01/08/2007)

Assim, a educação é vista a partir de uma perspectiva essencialmente meritocrática, não possui como referencial, uma educação que vise ao atendimento para todos os cidadãos e, sim, que exclui a maioria, em prol de promover o laureamento de alguns poucos, fazendo da educação uma grande competição em busca de uma premiação ao final de cada ano letivo, responsabilizando a comunidade escolar pelo sucesso e pelo fracasso do processo educacional. De acordo com Theresa Adrião:

Atribuir aos testes o *status* de indicador de desempenho escolar é induzir o trabalho pedagógico a partir de uma limitada percepção do que seja educação. O máximo que se consegue com esse tipo de instrumento é “fotografar” uma parcela do produto da escola, o que não informa sobre a melhoria da qualidade (ADRIÃO, 2006, p.80).

Nesse sentido, a educação não pode ser vista de uma forma focalizada, ou seja, na busca apenas pela aprovação, ou ainda, o resultado desejado. Assim, não conseguiremos abstrair a totalidade do processo educacional, que é a soma de todas as interações, que envolvem todos os sujeitos que são parte do processo pedagógico, professores, pais, alunos, funcionários, comunidade em geral, pois somente dessa forma, vamos conseguir apreender a finalidade precípua da educação, que é a de preparar os cidadãos, não somente para o trabalho, mas para gozar em plenitude todos os seus direitos, podendo influir no *status quo*, com vistas à transformação social.

Em 09 de maio de 2002, foi promulgada Lei Municipal nº 2.934 (Anexo C), que consistia em autorizar o Poder Executivo Municipal, a firmar um termo aditivo ao convênio com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e juntamente com a Fundação Banco do Brasil (FBB). O objetivo desse termo aditivo foi propor alteração na Lei nº 2.328/97, com o objetivo de

ampliar as funções da prefeitura, no que diz respeito ao funcionamento da parceria. Para tanto, ficou definido que caberia ao Município criar a função do superintendente. De acordo com o termo aditivo:

Os parceiros resolvem, também acrescentar às responsabilidades previstas para a PREFEITURA na cláusula 2.1 da PARCERIA, os seguintes deveres:

- a) indicar e nomear um profissional qualificado para exercer, em período integral ou parcial as seguintes funções;
- (t) superintender as escolas, sendo co-responsável, ao lado do respectivo Diretor pelo resultado obtido pela unidade escolar;
- (ii) acompanhar, controlar, avaliar e integrar, no âmbito municipal, os processos e os resultados das escolas, com base no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE);
- (iv) exercer o papel de interlocutor oficial entre as escolas e a SME, especialmente quanto às medidas que assegurem a viabilidade de uma rede de escolas autônomas no Município, e;
- (v) promover a articulação interna da SME, de forma a assegurar a unidade de comando da SME sobre as escolas e a provisão dos meios necessários ao funcionamento destas.

A função do superintendente era fundamental para as finalidades do IAS, pois aquele acompanhava diretamente a execução do programa, uma vez que aquele era considerado um fiscalizador das atividades realizadas, dos sujeitos envolvidos com a parceria, dentre eles, os professores. Um ano após, a promulgação do termo aditivo sob a influência da parceria com o IAS, foi promulgada pela Prefeitura de Sapiranga, a Portaria nº 08/2003, de 09 de dezembro de 2003, que designa um superintendente escolar, dentro do Programa de Gestão Municipal e Escola. Com isso, fica demonstrado, mais uma vez, a influência do IAS, com relação aos aspectos jurídicos da Prefeitura. Sobre a função do superintendente, a seguir temos a posição da atual Secretária de Educação de Sapiranga:

[...] Tinha o interventor, isso, era o nome da pessoa que ia nas escolas acompanhar, tipo um delegado, um inspetor, que ele ia, do instituto, era o superintendente, o superintendente ia para ver se todas as escolas, por exemplo, da 3ª série estavam na aula número 15, nós não podemos partir por aí, eu sou contra isso, eu não posso querer que todas as crianças estejam naquele exato momento, naquele exato dia nos mesmos conteúdos, ah porque isso facilita quando uma criança muda de escola para escola, mas quando ela vem do estado, quando ela vem da rede privada, quando ela vem da cidade vizinha, então isso não é real, a gente não pode partir de uma coisa militar, que as coisas estão prontas e acabadas. Eu quero muito trabalhar a partir da criança, a partir dos aprendizados dela, a partir da vivência dela, porque ela tem que entender que o que ela está fazendo, e ela só entende, é como se diz: as coisas só tem efeitos quando passam pelas pessoas que fazem, a educação só se torna educação para mim, quando passa pelo educando e pelo educador, quando ela não passar por esse processo, ela não é uma educação [...]. (Secretária de Educação de Sapiranga, 04/09/2007)

Outra alteração importante advinda da Lei nº. 2.934/02 foi a inserção na Lei nº 2.328/97 que trata do convênio com o Instituto Ayrton Senna que passa a ter a seguinte redação, no item 3: Ajustam, os Parceiros, ainda retificar a cláusula 2.1, letras (b), (e), e da Parceria, que passam a ter a seguinte redação:

2.1 –

b) elaborar Plano Municipal de Educação que estejam em consonância com as metas indicadas na cláusula 1.2 acima e com o PROGRAMA:

e) disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do PROGRAMA, os quais deverão estar comprometidos e preparados para a capacitação e avaliação, que serão realizadas por empresas contratadas pelos ALIADOS ESTRATÉGICOS para esse fim:

l) disponibilizar os seguintes equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do PROGRAMA, especialmente entre a PREFEITURA, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ou consultores que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar diretamente para a completa implementação do PROGRAMA:

(z) 1 (um) microcomputador com processador de 166 MHz; memória RAM de 32 MB; HD de 1.2 GB; placa Faz-Modem; drive para disquete ¼, sistema operacional Windows 95 ou superior; browser Internet Explorer ou Netscape;

(ii) 1 (uma) linha de conexão à Internet;

(iii) 1(uma) impressora a jato de tinta;

(iv) 1 (estabilizador); e

(v) móveis necessários para o suporte dos equipamentos aqui descritos” (Lei Municipal nº 2.934/02, cláusula nº03).

Sobre a produção da legislação municipal para a educação em Sapiranga, se constata a grande influência do IAS, conforme podemos observar, a partir da promulgação da lei que estabelece o convênio, fixando a parceria, na qual ficam expressas as exigências do IAS, fazendo com que a Lei nº 2.328/97 seja uma expressão da supremacia da vontade da esfera privada sob a esfera pública. A lei utiliza a terminologia “aliados estratégicos”, para se referir aos parceiros do IAS, que contribuem financeiramente para a execução dos seus programas, através da renúncia de receitas fiscais.

No que concerne a Lei nº 2.934/02, que trata do termo aditivo ao convênio, essa vem reafirmar tal proposição, na medida em que tal legislação demonstra, mais uma vez, a predominância das idéias do IAS para a educação municipal. Com o termo aditivo, o IAS inclusive orienta o Município na aquisição de materiais de informática, como computadores, especificando, inclusive, o modelo a ser adquirido, para ficar à disposição do programa. Além disso, o IAS determina, no mesmo termo aditivo, que o Município deva organizar o seu Plano Municipal de Educação, e esse deve estar de acordo com as orientações do programa.

É importante salientar, quando do início da parceria, que o Município de Sapiranga, não possuía as legislações que orientam os princípios da gestão democrática do ensino. Podemos concluir que, quando da realização das parcerias com os Municípios brasileiros, não seria interessante, para a visibilidade do IAS perante a comunidade escolar nacional, firmar convênios com Municípios que não possuíssem uma legislação que atendessem as conquistas

democráticas declaradas na Constituição Federal de 1988. Sobre isso, no item 04, da Lei nº 2.934, dando continuidade às exigências do item 02, do mesmo dispositivo legal, quanto do desenvolvimento do Plano Municipal de Educação e das outras obrigações assumidas pelo Município:

Em função das novas obrigações assumidas pela Prefeitura, a cláusula 2.1 PARCERIA passa a ter a seguinte nova redação:

2 – DAS RESPONSABILIDADES DA PREFEITURA

- a) Desenvolver uma política prioritária em educação, centrada no ensino fundamental e na promoção da autonomia e integração das escolas da rede pública municipal;
- b) Elaborar o Plano Municipal que esteja em consonância com as metas indicadas na cláusula 1.2 acima e com o PROGRAMA;
- c) Promover e/ou dar início à reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal;
- d) designar um profissional da área da educação, que tenha conhecimentos básicos em gestão de recursos, para que possa ser capacitado por empresa que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar com essa finalidade;
- e) disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do PROGRAMA, os quais deverão estar comprometidos e preparados para a capacitação e avaliação, que serão realizadas por empresas contratadas pelos ALIADOS ESTRATÉGICOS para esse fim;
- f) disponibilizar os seguintes equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do PROGRAMA, especialmente entre a PREFEITURA, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ou consultores que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar diretamente para a completa implementação do PROGRAMA:
 - i) 1 (um) microcomputador com processador de 166 MHz: memória RAM de 32 MB: HD de 1.2 GB: placa Fax Modem: drive para disquete ½: sistema operacional Windows 95 ou superior: browser Internet Explorer ou Netscape;
 - ii) 1 (uma) linha de conexão à Internet;
 - iii) 1 (uma) impressora jato de tinta;
 - iv) 1 (um) estabilizador e
 - v) móveis necessários para o suporte dos equipamentos acima descritos.
- g) promover a avaliação interna do PROGRAMA enviando aos ALIADOS ESTRATÉGICOS, representados, nesse caso, pelo IAS, até o último dia útil do mês de outubro de 2002, um relatório pormenorizado contendo as atividades realizadas, as expectativas, os resultados, as necessidades que não foram alcançadas e sugestões para serem implementadas no ano seguinte;
- li) indicar e nomear um profissional qualificado para exercer, em período integral ou parcial, as seguintes funções:
 - i) superintender as escolas, sendo co-responsável, ao lado do respectivo Diretor pelo resultado obtido pela unidade escolar;
 - ii) acompanhar, controlar, avaliar e integrar, no âmbito municipal, os processos e os resultados das escolas, com base no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE);
 - iii) viabilizar o PDE com a Secretaria Municipal Escolar (SME), atualizando-o e adequando-o, anualmente;
 - iv) exercer o papel de interlocutor oficial entre as escolas e a SME, especialmente quanto às medidas que assegurem a viabilidade de uma rede de escolas autônomas no Município; e
 - v) promover a articulação interna da SME sobre as escolas e a provisão dos meios necessários ao funcionamento destas.

A Lei nº 3.455, de 05 de agosto de 2004 (Anexo C), estabelece o Plano Municipal de Educação, para o Município de Saporanga, possui como uma de suas principais metas: “Apontamos como metas prioritárias: zerar os índices de evasão, da infrequência, da

reprovação, da defasagem idade-série e do analfabetismo, buscando atingir 100% de eficácia”. Já na introdução do Plano Municipal de Educação, vislumbra-se a presença das orientações do IAS para a educação no Município.

Todas as principais metas a serem atingidas pelo Município na esfera educacional estão vinculadas a “100% de eficácia”, ou seja, relacionadas a parâmetros estatísticos de eficiência, que são uma das características do IAS quando se refere à indicação de soluções para os problemas da educação, reduzindo-os a meros dados estatísticos. Ainda de acordo com o Plano Municipal de Educação: “E, para assegurar a continuidade e a implementação dos objetivos e metas do Plano Municipal de Educação, é fundamental o atendimento das políticas educacionais instituídas, como:

- fortalecimento da gestão democrática da escola, mediante o incentivo às Associações de Pais e Mestres, Conselhos Escolares, compostos por membros representativos da comunidade escolar, com poder de decisão para definir, acompanhar e avaliar o Plano Anual de Trabalho, a Proposta Pedagógica, o Regimento Escolar e o desenvolvimento dos Planos de Estudos;
- participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores de escola, através da definição, democrática, de critérios que garantem uma gestão comprometida com a qualidade da educação;
- garantia da autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola através de Lei Municipal, resguardando-se as responsabilidades do Poder Executivo;
- definição do calendário escolar, através da participação das comunidades, respeitadas as exigências da legislação vigente;
- viabilização de mecanismos de avaliação institucional com vistas à verificação dos resultados da política educacional nos diferentes níveis, principalmente, na escola, quanto aos índices de frequência, aprovação, reprovação, evasão, defasagem idade-série e erradicação do analfabetismo;
- chamada escolar da clientela com acompanhamento do ingresso e da permanência na escola, responsabilizando os pais nos termos da Lei;
- expansão do atendimento à Educação Infantil e Ensino Fundamental, através da criação e ampliação das escolas”.

No texto do Plano Municipal de Educação (PME) consta uma série de medidas legais que o Município deveria consolidar, na medida em que fosse implantado o plano, dentre elas, destacamos, o fortalecimento da gestão democrática da escola, a garantia de autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola⁴¹. Durante a realização das entrevistas com a comunidade escolar, é interessante observar que, para a maioria dos professores, as conquistas democráticas da educação pública, representada através das legislações elencadas,

⁴¹ Nesse sentido, Sapiranga já havia promulgado leis importantes, tais como: a Lei Municipal nº 2.352, de 10 de novembro de 1997, que criou o Conselho Municipal de Educação; a Lei Municipal nº 2.937, de 16 de maio de 2002, reestruturou o Conselho Municipal de Educação; a Lei Municipal nº 2.881, de 14 de janeiro de 2002, estabeleceu a criação dos Conselhos Escolares, entretanto, foi revogada, pela Lei Municipal nº 2.939, de 16 de maio de 2002, na qual dá novas disposições ao Conselho Escolar; a Lei Municipal nº 2.938, também de 16 de maio de 2002, que organiza o Sistema Municipal de Ensino e o Decreto Municipal nº 2.615, de 24 de outubro de 2003, que regulamenta os artigos 35 e 36, da Lei Municipal nº 3.225/03 que estabelece o Plano de Carreira, remuneração do Magistério Público do Município, instituiu o respectivo Quadro de Cargos, dentre outras.

na nota de rodapé nº 50, estão vinculadas à presença do IAS. Com isso, queremos afirmar que os professores da rede municipal relacionam as conquistas da gestão democrática do ensino com determinações advindas do Instituto. Conforme relato da Diretora B:

[...] a autonomia financeira, foi através do Instituto, foi uma exigência do Instituto que nos repassassem uma verba para as escolas se auto-administrarem [...] (Diretora B, 04/09/2007).

Como conseqüência da luta política e concepção de gestão democrática, temos a obrigatoriedade de que os Municípios formulem o seu Sistema Municipal de Ensino, realizem eleições para a escolha dos Diretores, dentre outras exigências. O IAS está apenas seguindo uma exigência legal. Com isso, o que pretendemos afirmar é que, com ou sem a presença do IAS, tais medidas legais deveriam ser tomadas pelo Município, pois, no caso dos que não possuem parceria com Organizações não-governamentais, tais determinações são efetuadas sem a presença da esfera privada. Entretanto, no entendimento dos membros da comunidade escolar de Sapiranga é que os princípios constitucionais da gestão democrática são conseqüências da parceria realizada com o Instituto Ayrton Senna:

Dentro do programa Escola Campeã, veio a gestão escolar, que é todo esse programa de gestão da Secretaria e que dentro desta gestão escolar aparece o Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Escolar. Foi um programa paralelo esse da gestão escolar. Dentro desta gestão, nós coletávamos sempre em cima de metas. [...] O diretor começou a ter recursos financeiros e autonomia financeira. A responsabilidade da escola aumentou também, o CPM virou APM e foram criados os Conselhos Escolares. A autonomia do Diretor é fiscalizar esses dois, corrigir o fluxo de evasão, a repetência, a aprovação, reprovação, transferências; existia a proposta pedagógica e criou-se o Regimento Escolar e o Plano de Desenvolvimento da Escola. (Secretária de Educação C, 10/12/2008).

Nesse contexto, outra legislação importante, é a Lei Municipal nº 2.997, de 11 de setembro de 2002 (Anexo C), que dispõe sobre o Processo de Escolha de Diretores das Escolas Municipais de Sapiranga, destaque para o artigo 2º, que tratava da avaliação de conhecimentos que os candidatos ao cargo de diretores das escolas deveriam se submeter. Tal artigo foi revogado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 4.153, de 24 de setembro de 2007 (Anexo C), período em que a parceria com o Instituto Ayrton Senna havia sido encerrada. Art. 2º, da Lei nº 2.997/02:

- Art 2º O provimento da função de Diretor Escolar dar-se-á mediante processo de seleção participativa, através de escolha direta, secreta, facultativa e uninominal, proibido o voto por representação, compreendendo as seguintes etapas:
- I- avaliação de conhecimentos e habilidades necessárias à gestão escolar;
 - II- apreciação pela comunidade escolar do plano de ação.

§ 1º Os candidatos deverão submeter-se a uma prova de conhecimentos que versará sobre:

I – domínio da Língua Portuguesa, com questões que averiguem a capacidade dos candidatos interpretarem Leis e dados;

II – questões que verifiquem os domínios dos instrumentos básicos de gestão escolar (questões de gestão pedagógica, administrativa e financeira).

§ 2º Os três primeiros classificados na prova de conhecimentos, apresentarão à comunidade escolar:

I – um plano de ação, baseado em diagnóstico da escola e propostas para superação e eliminação de problemas;

II - memorial descritivo contendo resultados gerenciais e evidências comprovadas da capacidade de liderança exercida pelos candidatos.

Sobre o processo de escolha dos diretores, no art. 4º, determina a necessidade dos candidatos se submeterem a uma avaliação para verificação dos seus conhecimentos técnicos e sobre a gestão escolar. A forma de provimento do cargo de diretor, com a seleção de candidatos através de provas de conhecimentos específicos seguidas da escolha dos classificados com alguma forma de participação dos segmentos. Os sistemas que adotaram esse caminho foram para superar o problema de competência técnica dos candidatos e para eliminar a interferência política na indicação de diretores (embora haja registros de que esse processo não impediu tal interferência).

A crítica a este sistema é o fato de ser ressaltado um privilégio de competência técnica em detrimento da avaliação da liderança política, até mesmo porque, segundo Erasto F. Mendonça, a competência profissional já está presente desde o momento que o candidato ingressou na carreira por meio de concurso público. De algum modo, podemos perceber a influência do IAS, na medida em que, de acordo com o art. 2º, § 2º, da Lei 2.997/02, “o memorial descritivo contendo resultados gerenciais e evidências comprovadas da capacidade de liderança exercida pelos candidatos”. Tal legislação demonstra a prevalência dos conhecimentos técnicos, de gerencialismo, propriamente ditos, sobre as habilidades políticas, de liderança dos candidatos a futuros diretores de escolas.

É possível vislumbrar também, a influência do IAS quando da promulgação da Lei Municipal nº 3.276, de 17 de dezembro de 2003 (Anexo C), que trata das alterações, de alguns dispositivos acerca da escolha dos diretores, especialmente com relação ao plano de ação que deveria ser entregue por todos os candidatos.

A primeira legislação que regulamentou a escolha fixava que o plano de ação deveria se basear em um diagnóstico da escola e propostas para a solução dos seus problemas, conforme já mencionamos (Art. 2º, § 2º, da Lei nº 2.997/02); já na segunda redação, no art. 5º, consta a seguinte redação: Os candidatos apresentarão à comunidade escolar: I – um plano de ação, baseado no diagnóstico da escola, com propostas para melhoria da qualidade dos índices apresentados; II – memorial descritivo, “Curriculum Vitae”. Percebemos que o

diagnóstico sobre as escolas, que deve conter no plano de ação dos candidatos, deve priorizar o aumento da qualidade, tendo por base dados estatísticos sobre a realidade escolar. De acordo com Raquel P. C. Gandini e Sandra A. Riscal:

A substituição da noção de administração por gestão possibilitaria o gerenciamento dos conflitos e desigualdades sociais por meio da redefinição de funções e papéis. O debate sobre as carreiras do funcionalismo é deslocado para o campo da qualidade dos serviços, e o funcionário público passa a ser definido como prestador de serviços: a decorrência direta é a transformação do cidadão em cliente e a terceirização dos serviços públicos ou sua avaliação em termos de eficiência e qualidade (Keinert, 2000, p.190) (GANDINI; RISCAL, 2002, p.53).

É com esse propósito que se vinculam as ações realizadas pelo IAS para a educação pública. Quando o Estado repassa para essas organizações a promoção da educação, essa acaba assumindo um caráter empresarial, como é possível observar na própria legislação que regulamenta as conquistas constitucionais da educação pública, pois mesmo uma legislação que visa à escolha de diretores das escolas públicas, possui aspectos que a vinculam a uma lógica privada, que prioriza os dados estatísticos, a análise da realidade e as peculiaridades das escolas, materializados através da influência do IAS, no âmbito da legislação municipal para a educação.

A Lei Municipal nº 3.180/03 (Anexo C), que trata da Gestão Democrática do Ensino, é outra demonstração da já propagada influência do IAS sobre os aspectos jurídicos da educação pública. A lei sobre a Gestão Democrática do Ensino estabelece os seguintes princípios:

- I - Igualdade de condições de acesso e permanência na escola;
- II – compromisso com a promoção de uma educação voltada para a pedagogia do sucesso;
- III – compromisso com a eficiência de todos os alunos das unidades de ensino;
- IV - participação dos segmentos da comunidade escolar em entidades e conselhos escolares;
- V - autonomia das unidades de ensino nas dimensões administrativa, pedagógica e financeira;
- VI – garantia do padrão de qualidade;
- VII – transparência e eficiência em todas as etapas do processo da gestão democrática.

Sobre os princípios que fundamentam a gestão democrática no Município de Sapiroanga, iremos destacar dois deles, o princípio que estabelece que a execução da educação municipal esteja voltada para a Pedagogia do Sucesso. A Pedagogia do Sucesso, conforme já foi mencionada no subcapítulo nº 4.1, sobre o Instituto Ayrton Senna, é a orientação do Instituto e se baseia na execução de seus programas, tendo como características a busca pela eficiência e a competitividade nos estabelecimentos de ensino.

O outro princípio analisado vem confirmar as idéias difundidas pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), incorporado pelo Município no seu processo de construção da gestão democrática, que é a prevalência da eficiência, caracterizando com isso um paradoxo. De que forma é possível relacionar a gestão democrática, que possui na igualdade de condições para todos os educandos como uma de suas premissas, com a busca pela eficiência adotada pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), pois, conforme já questionamos no decorrer dessa dissertação, a conceituação de eficiência, não é neutra, está influenciada por uma lógica de mercado, sendo, portanto, excludente e competitiva.

Não podemos deixar de mencionar que devemos considerar que o público também pode e deve ser eficiente, mas na perspectiva da indução e da igualdade de direitos, eficiente na formação integral dos sujeitos, visando a sua emancipação. Segundo Christian Laval:

Essa questão da natureza da eficácia depende, sobretudo, das finalidades que se persegue. Sem dúvida poder-se-ia concordar com o fato de que a escola é uma instituição carregada, historicamente, da formação intelectual e da transmissão dos saberes formalizados e legítimos e que sua “eficácia” deve ser avaliada nesse “plano” [...] Ora, sabe-se que, muito freqüentemente, as críticas que são feitas à escola de ser ineficaz querem, na realidade, dizer que ela não persegue as “boas finalidades”, as quais variam: o emprego, a adaptação às empresas ou a luta contra a violência. A eficácia não tem a evidência que se vê. Ela é uma construção social, fruto de opiniões pedagógicas, de ideologias e relações de força (LAVAL, 2004, p.210).

Para tanto, podemos destacar a grande influência exercida pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) em Sapiranga, especialmente quando da elaboração dos seus princípios educacionais. Tal influência se estendeu durante todo o período em que vigorou a parceria (1997-2006), se estendendo para todos os setores da educação municipal, a começar nas alterações promovidas na estrutura da Secretária de Educação, seguindo nas escolas e na relação entre os sujeitos envolvidos no processo educacional, como secretário, direção de escolas, professores, funcionários, pais e alunos.

Outro ponto importante que devemos destacar é com relação à Lei Municipal nº 3.254, de 19 de novembro de 2003 (Anexo C), na qual dispõe sobre a Política de Alfabetização na 1º Série do Ensino Fundamental da Rede Municipal, em que pese tal legislação, foi revogada ao final da parceria com o IAS. No seu art. 2º, declara que:

Art. 2º - Ficam implementadas ações que propiciem as condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino, estabelecendo as seguintes competências:

I – Ao Município:

- a) Dotar as salas das 1as. séries de condições físicas adequadas;
- b) Garantir insumos básicos para as escolas;
- c) Corrigir o fluxo escolar através de programas de atendimento aos alunos defasados em idade/série;

d) Garantir dotação orçamentária, oferecendo bonificação anual para o professor alfabetizador que atingir a meta do Plano Anual de Trabalho da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, a ser pago no final do período letivo, no valor de R\$ 500,00.

A questão da bonificação anual que era paga aos professores, em razão de não reprovarem, nenhum aluno na primeira série do ensino fundamental é, bastante preocupante e, ao mesmo tempo esclarecedora, sobre o tipo de educação que o IAS confere ao Município. Essa bonificação, de alguma maneira, possui relação com o fato de que o principal objetivo do Instituto, quando do início da parceria, foi à correção do fluxo escolar no Município; para tanto, se valeram de uma espécie de “recompensa” oferecida aos professores, em troca do maior número de aprovações entre os seus alunos, para se legitimar perante a comunidade escolar de Sapiranga. Sobre o pagamento do abono aos professores, temos o depoimento da Secretária de Educação “C”:

Nós evitamos bastante em premiar aqui, pois isto é uma faca de dois gumes: “Se o conselho ganhar 500, 5 mil reais, o professor vai querer aprovar todo mundo, e aí vocês pensam que isso funcionava como chantagem”. Era tão bem estruturado e fiscalizado que o professor era acompanhado e a aprovação era com qualidade, por isso que o nosso lema era “Qualidade sempre, acima de tudo”. Mas, esta Política de Alfabetização, para ele chegar nesta premiação, que eu acho que era 500 reais no final do ano, ele tinha que ter 98% de aprovação, 0% de infrequência. Eles eram bem rígidos e acompanhavam bastante (Secretária de Educação C, 10/12/08).

Essa legislação demonstra a lógica predominante no sistema de ensino de Sapiranga, durante o período da parceria com o IAS. Em que pese tal proposta de educação, oferecida pelo Instituto, ganhava o respaldo da esfera pública, pois de acordo com o Plano Municipal de Ensino de Sapiranga, sobre os programas implantados pelo IAS no Município:

Este programa projetou Sapiranga no contexto nacional sendo reconhecida como o município que conseguiu reduzir para um dígito a defasagem em idade – série. Entretanto, sendo uma cidade com elevado índice migratório, a defasagem idade – série é um desafio permanente a ser enfrentado pela educação (LEI MUNICIPAL DE ENSINO, 2004, p.19).

Durante a vigência da parceria, o IAS obtinha o apoio incondicional por parte da Prefeitura, com isso não queremos dizer que não houve resistências por parte de alguns professores, conforme mencionamos no subcapítulo nº 4.2, sobre o Município de Sapiranga. Não havia consenso entre a comunidade escolar sobre a proposta de educação oferecida pelo Instituto, entretanto, não é a constatação que chegamos, ao analisar a influência do IAS sobre a produção da legislação educacional.

É evidente que a legislação aqui analisada teve como propósito o de legitimar as ações do Instituto em Sapiranga. Nesse sentido, tanto as leis que dizem respeito diretamente

as proposições do instituto, como por exemplo, a lei que regulamentou a premiação para o aluno nota dez, como as legislações que importavam diretamente para a gestão democrática do ensino, visavam o fortalecimento da parceria e da necessidade da presença do IAS para o Município. Para Antonio L.L de Souza:

A modernização e a democratização do Estado em geral, e da administração educacional, serão conseqüentes quando desatreladas da racionalidade econômica e cultural que tem balizado as políticas públicas atuais. Donde a necessidade da crítica em relação ao papel do Estado e às estratégias de desenvolvimento por ele adotadas, tendo em vista a redefinição de um Estado democrático e popular em suas estruturas, instituições e funções, cujo sistema educacional público seja igualmente popular, administrado e gerido de forma autônoma e democrática em seus diferentes aspectos e dimensões, pautado pela formação integral do Homem e pela emancipação popular, coletiva (SOUZA, 2002, p. 101). .

Ao encerrar esse trabalho, antes de passarmos para as considerações finais, com base na citação de Antonio Souza, gostaríamos de mencionar algumas das nossas inquietações e preocupações com relação ao futuro da educação pública nacional. Sempre é pertinente frisar que a educação deve ser pública em todas as suas dimensões, em todos os seus níveis, ou seja, deve contemplar o atendimento de todos os cidadãos; para tanto, deve ser gratuita, primando pela qualidade do ensino, demonstrado a partir da formação de sujeitos autônomos, cidadãos plenos de seus direitos e, principalmente deve ser prestada pela esfera pública.

O Estado tem a obrigação de ser o principal agente na promoção do direito social à educação. Pois, ao contrário do que aqui vislumbramos, vamos nos deparar cada vez mais, com a esfera pública recorrendo às parcerias com a esfera privada, criando leis para regulamentar tal prática, seja em âmbito municipal, estadual, ou até mesmo federal.

Essa realidade somente poderá ser alterada na medida em que a educação for realmente considerada como um direito, uma conquista de todos os cidadãos, que não pode ser vendida, compartilhada, cedida à esfera privada, que invariavelmente passará a ministrá-la com base em valores excludentes, que se distanciam dos valores democráticos que devem pautar a condução da educação pública nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os aspectos jurídicos e normativos da relação público-privada no Brasil, tendo por base, o exemplo da parceria entre a Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna. O estudo foi realizado a partir da análise da legislação, documentos sobre a parceria e realização de entrevistas, e o período que correspondeu à realização da pesquisa foi do ano de 1997 ao de 2006, período em que ocorreu a parceria entre o Município e o IAS.

Como forma de desenvolver a presente pesquisa, a problemática a ser respondida por essa pesquisa foi: *Como os aspectos jurídicos da relação público-privada na parceria entre a Secretária Municipal de Educação de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna influenciaram a legislação educacional no Município de Sapiranga?*

Para tentar elucidar este questionamento, recorremos a diferentes autores, cuja perspectiva teórica auxiliou na construção de nossa premissa, qual seja, de que a constituição do público-privado na promoção da educação não representa um fato inédito, e, por assim dizer, um movimento isolado. O que ocorre é que a relação público-privada se modificou ao longo do tempo, inclusive a partir da promulgação de legislações específicas sobre o tema, durante a década de 1990.

Nesse momento particular do capitalismo, em que a crise ora instalada é originada no próprio sistema, e, não nos Estados Nacionais, conforme os teóricos da Terceira Via e do Neoliberalismo defendem que os Estados passem por reformas necessárias ao bom funcionamento do mercado, a educação, bem como os demais direitos sociais passam a ser administrados com base em orientações privatistas, tendo por base nos princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independentemente dos meios utilizados para atingi-los.

As principais estratégias de superação da crise mencionadas nessa dissertação foi o Neoliberalismo e a Terceira Via que, por meio da criação do quase-mercado e do público não-estatal, acabam por redefinir o papel do Estado. O Estado deixa de ser o principal promotor dos direitos sociais, passando a figurar meramente como um fiscalizador na execução desses direitos, dentre eles, a educação. No caso do advento da parceria público-privada, como no caso analisado nessa dissertação, é consequência do contexto referente à década de 1990 no Brasil, no qual se destaca a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual foram criados setores de ações estatais para o atendimento de políticas. A educação passa a figurar como uma ação não-exclusiva do Estado. Para tanto foi proposta, a transferência da promoção do direito à

educação para o público não-estatal e o quase-mercado, entendidos enquanto esferas de atuação privada dentro do espaço público.

Nesse sentido, antes de mencionarmos a legislação municipal educacional de Sapiranga, devemos fazer referência que existem legislações federais que tratam da regulamentação das entidades do Terceiro Setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), enquanto os principais agentes responsáveis pela execução de políticas públicas para educação. O que acaba por garantir um respaldo em nível federal para a constituição das parcerias público-privadas, formalizando, assim, a participação da sociedade civil na promoção dos direitos sociais. Pensamos que a principal consequência para a sociedade, é a sua própria desarticulação, pois irá gerar o esvaziando dos espaços e *locus* de discussão e construção de posições mais autônomas frente à realidade atual, uma vez que a sociedade, ao assumir as obrigações do Estado com os direitos sociais, legitima a sua própria ausência. Importante salientar que, com relação a essa dissertação, além da parceria realizada entre o Município de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS), essa é uma realidade que se propaga por todos os Estados brasileiros; o próprio IAS firmou recentemente uma parceria com o governo federal, para implantar a sua política de alfabetização, em âmbito nacional, o que evidencia o caráter atual do estudo dessa dissertação.

Ao analisar de que forma os aspectos jurídicos da relação público-privada na parceria entre a Prefeitura Municipal de Sapiranga e o IAS influenciaram na produção legislativa educacional em Sapiranga, constatamos que houve uma grande influência, na medida em que, ao contrário do que se possa pensar, o poder público não se retira da promoção do direito à educação, o que ocorre no caso do objeto dessa dissertação é que, o Estado continuou a ser o grande executor desse direito, mas seguindo uma orientação privada, caracterizando com isso, a constituição da relação público-privada, através da parceria aqui tratada. Tem-se com isso, o advento do quase-mercado, ou seja, se manteve a estrutura pública, mas com a introdução da lógica privada no interior daquela. Ocorre que, o poder público, no caso da Prefeitura de Sapiranga, atuava financiando as ações e os projetos do Instituto para a educação pública e os professores passavam a seguir as suas orientações, ou seja, os professores continuaram sendo pagos pelo Poder Público, mas ficavam à disposição do Instituto para a execução de suas atividades.

Esse contexto contava com o respaldo de uma ampla legislação municipal que foi criada, exatamente para conferir legitimidade à constituição da relação público-privada, através da parceria entre Sapiranga e o IAS. Com isso, temos a promulgação da Lei Municipal nº 2.328/97, que autorizou o Executivo Municipal a firmar parceria com o Instituto Ayrton Senna, com o propósito de implantar o Programa de Aceleração da Aprendizagem. Para tanto,

na cláusula quarta da referida lei, dentre as obrigações da prefeitura constam: b) assumir, como assumido tem inteira responsabilidade, por todos os encargos, ônus, alvarás, licenças e autorizações de toda natureza que se tornarem exigíveis para a execução integral do projeto; c) assumir por si, seus empregados ou terceiros contratados, inteira responsabilidade por quaisquer reclamações, pleitos, autuações, ações de qualquer natureza e exigências públicas ou privadas, judiciais ou extrajudiciais que tenham base ou fundamento a realização do projeto em seu município; f) efetuar o pagamento de todos os salários dos coordenadores municipais envolvidos na execução do projeto, bem como garantir o envolvimento dos professores no projeto. Ou seja, o Poder Público se responsabilizava pela execução do Projeto de Aceleração da Aprendizagem, acarretando com isso, ônus para o Município, pois esse o financiava quase que inteiramente, acrescido ao fato de que, retirava tanto da Secretária de Educação, como dos diretores de escolas e dos professores, a autonomia para a realização das suas atividades, uma vez que esses passam a atuar, seguindo os ditames impostos pelo Instituto.

Nesse sentido, segundo a Lei Municipal nº 2.328/97, no item IX que trata dos recursos didáticos aplicados no programa, fica claro a perda da autonomia, no caso dos professores, pois “A Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental será desenvolvida a partir de material didático específico, destinado a alunos e professores. O material didático do professor compõe-se de um Manual, com orientações referentes à Proposta e às atividades didáticas, e uma Caixa de Material Complementar, contendo os recursos adicionais indicados no material do aluno, além de livros de literatura infanto-juvenil. O material do aluno compõe-se de sete instrumentos, denominados Módulos Introdutórios e Projetos I, II, III, IV, V, e VI, que abordam os conteúdos programáticos das séries iniciais do Ensino Fundamental, no enfoque metodológico da Proposta”. Assim, ao contemplar as ações do Instituto para a educação, o Município restringe a atuação dos professores a meros operadores das propostas do IAS, limitando sua ação e reduzindo sua autonomia, pois cabe ao professor cumprir em sala de aula, exclusivamente as orientações repassadas pelo Instituto.

Para tanto, o Instituto propõe solucionar os problemas educacionais a partir da adoção de suas “tecnologias sociais”. Para tanto, para o Município solucionar tais problemas, deve prioritariamente adquirir os “Kits”, que consistem em materiais didáticos do Instituto, que são produzidos pela Editora Global. O Município é induzido a adquirir esses produtos. Com isso, vale salientar, Sapiiranga deixa de utilizar os materiais didáticos que vêm do MEC, e pagam pelas “tecnologias sociais” produzidas pelo Instituto. Ou seja, podemos afirmar que a educação possui um caráter público, mas quem define seus rumos passa ser a esfera privada.

O que se depreende da parceria entre Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna, é que, quando a educação é vista sob a perspectiva de um Estado que executa as orientações repassadas pela esfera privada, que são restritas ao desempenho de metas, previamente fixadas, com vistas ao alcance de índices de desempenho, se percebe um aumento do grau de submissão da esfera pública pela esfera privada. Nesse contexto, as políticas públicas passam a ser focalizadas e atendidas prioritariamente, com o propósito de alcançar, de acordo com o Instituto Ayrton Senna, o “sucesso” dos seus alunos, disseminando os valores da competitividade entre as escolas, entre os professores e entre os alunos.

Durante o período que vigorou a parceria entre o Município e o Instituto Ayrton Senna, foi promulgada uma série de legislações que deram suporte legal a existência dessa parceria para a educação pública municipal. Percebemos que, a legislação municipal educacional sofreu forte influência do IAS, que difunde uma teoria educacional com base nos princípios da Nova Gerência Pública, primando por valores como a eficiência, a busca por resultados, sem levar em conta o processo de aprendizagem do aluno. No Plano Municipal de Educação, as metas para cada modalidade e etapa de ensino, bem como nas referentes à formação de professores e à própria Lei de Gestão Democrática, constata-se essa influência. Um dos programas de alfabetização tinha como máxima a não reprovação do aluno, cabendo ao professor alfabetizá-lo em um ano letivo.

Ainda sobre a influência do IAS sob a legislação educacional no Município, destacamos a promulgação da Lei Municipal nº 2.2880/02, na qual criou a premiação "Aluno Nota Dez" para os estudantes do ensino fundamental e médio nas redes de ensino do Município de Sapiranga, que contempla aos alunos que recebessem o maior número de notas dez, ocasionando com isso, o acirramento da competitividade e do conflito entre os alunos, favorecendo os valores difundidos pela Nova Gerência Pública. Com relação aos professores, destacamos a legislação que oferecia aos alfabetizadores um abono pecuniário, especificamente aos alfabetizadores que conseguissem aprovassem o maior número de alunos (Lei Municipal nº 3.254/03). A primeira é uma legislação municipal que já foi revogada, já sobre o abono pago aos professores, faz parte da legislação que trata do processo de alfabetização em Sapiranga. Com relação ao abono, esse artigo também revogado, tendo em vista o final da parceria. A partir do exemplo dessas duas legislações, fica demonstrada a prevalência da lógica da competitividade e da busca pela eficiência, tendo por base apenas os resultados, sem levar em consideração o processo de ensino-aprendizagem, que são influências diretas do Instituto.

Corroborando com essa influência, temos a promulgação de outra legislação que é significativa da predominância da lógica privada no interior dos sistemas de ensino. Trata-se

da Lei Municipal nº 2.537, que institui o Programa de Qualidade Denominado "5S's" nas Escolas Municipais, que evidencia a busca pela eficiência na prestação da educação pública.

É importante ressaltar, que tanto o conceito de eficiência, utilizado na Lei que instituiu o Programa de Qualidade Total, como a conceituação adotada pelo Instituto, não são neutras, possuem em sua essência a busca por resultados, o cumprimento das metas, estabelecidas pelo Instituto, e deixam de levar em consideração o processo de ensino e aprendizagem.

Defendemos a eficiência no ensino público, mas não tendo por base, valores como os da competitividade e da busca por resultados, o que, necessariamente, acaba se afastando dos princípios constitucionais da gestão democrática do ensino. Não por acaso, durante o período que vigorou a parceria com o Instituto Ayrton Senna, foi promulgada a Lei da Gestão Democrática do Ensino, que tinha como um de seus princípios a busca pela eficiência e a propagação da Pedagogia do Sucesso, que é a orientação teórica do IAS (Lei nº 3.180/03). Sob o argumento de que o Instituto vai atingir as metas de desempenho e eficiência na educação no Município, percebemos que a própria filosofia do Instituto embasa os princípios de gestão democrática em Sapiranga.

É importante salientar, no entendimento dos professores entrevistados, tudo o que a escola havia conquistado teria a intermediação da parceria com o Instituto Ayrton Senna inclusive, todo o arcabouço legal, que trata da legislação sobre o Plano Municipal de Educação, sobre a Eleição Direta para Diretores, Conselhos Escolares, enfim, todas as conquistas das lutas e embates da comunidade escolar foram vinculadas a presença do IAS no Município. A parceria com o Município teve início no ano de 1997, um ano após a promulgação da LDB 9.394/96 e quase uma década depois da Constituição Federal de 1988, donde decorrem verdadeiramente todas essas conquistas democráticas da educação.

Devemos ter presente à necessidade de vincular os estudos sobre as parcerias público-privadas à reflexão sobre o seu controle social. Procuramos demonstrar, através das entrevistas e do estudo das obras dos autores que tratam sobre essa temática, que as estruturas de controle existem, seja através do Tribunal de Contas dos Estados, ou da União, porém, por insuficiência de recursos e pessoal, ficam restritas em seus campos de atuação. Resta, à sociedade civil, fazer com que essa conquista constitucional, tão importante, que é a de exigir dos órgãos e entidades que recebam recursos públicos, ou ajam em nome da esfera estatal, a movimentação dessas verbas, que por serem públicas, são de todos os cidadãos e, passem a averiguar se a aplicação de tais recursos está se dando de maneira correta e satisfatória aos fins propostos.

Ao término deste estudo, percebe-se a importância de relacionarmos as questões relacionadas à Educação com o Direito. Reformas são necessárias, entretanto devemos ter

presente com qual intencionalidade tais reformas são realizadas, especialmente quando alteram significativamente a Constituição Federal, com reflexos para a sociedade. Muitas vezes, sob o argumento de promover a modernidade das estruturas do Estado, se viola direitos básicos da população, pois, quando o Estado deixa de prestar diretamente os direitos sociais, dentre eles, a educação, ficando restrito ao âmbito da fiscalização, neste caso deve fazer de uma maneira forte, com vistas a evitar mais desigualdades sociais.

Durante estes vinte anos, desde a sua promulgação, vislumbramos que a Constituição Federal sofreu uma série de alterações, no seu texto original, que restou demonstrado a partir da reforma empreendida na Administração Pública brasileira. Ao tentar responder acerca dos avanços ou retrocessos destas reformas, fica a seguinte reflexão: Se a Constituição Federal significou um avanço no campo das garantias dos direitos fundamentais, em que pese a permanência destas garantias, está condicionada a outros imperativos, que muitas vezes se afastam do ideário do Estado Democrático de Direito. Para tanto, devemos reafirmar cada vez mais os valores contidos em nossa Carta Política, como forma de nos afastar dos valores excludentes da lógica de mercado, ofertando à população condições básicas de vida, assegurando a todos os direitos e as garantias fundamentais.

Devemos considerar que o presente estudo pertence a uma realidade específica, dentro de um contexto social, político e econômico, materializado na conjuntura de crise do sistema do capital, momento em que os Estados, ao passarem por reformas nas suas estruturas durante a década de 1990, tendo por base, dentre outras, as orientações dos organismos internacionais, dentre eles, o Banco Mundial, ao descentralizar a promoção do direito à educação para entes privados, dentre eles, a sociedade civil e o empresariado, surgindo com isso, novos sujeitos na execução deste direito social.

Com relação ao contexto internacional, o estudo partiu do advento da suposta crise dos Estados nacionais, deflagrada ainda nos anos de 1970, e que teve como consequência direta, a sujeição em meados da década de 1980, à uma nova teoria política e econômica, qual seja, o Neoliberalismo, que irá influenciar nas relações entre o público e o privado em meados da década de 1990. Em âmbito nacional, a consequência disso é que a promoção das políticas sociais está sendo repassada para a sociedade civil.

O Estado, quando minimiza o seu dever com relação à promoção dos direitos sociais, repassa - o para a sociedade, que assume tais obrigações, daí deixa - se de exigir a real prestação e proteção destes direitos por parte do Estado, que ao contrário, legitima a sua ausência na medida em que passa a cumprir as suas funções, segundo Ellen Wood, se transformando em “um álibi para o capitalismo” (2005, p.205), no sentido de manutenção do *status quo*.

É importante ressaltar que a realidade atual da educação pública brasileira está permeada por valores e práticas que se distanciam dos ideários defendidos durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, e que se materializaram nos princípios da gestão democrática do ensino. O cenário para a educação do século XXI se mostra um legitimador da lógica de mercado dentro dos sistemas de ensino, primando pela competitividade e eficiência destes estabelecimentos, fazendo com que os educandos se tornem clientes, estimulados por princípios que não os da cooperação e da coletividade, vendo, no seu colega, o seu futuro concorrente, perdendo os valores defendidos pela gestão democrática da educação. No caso da parceria entre o IAS e o Município de Sapiranga, de acordo com o depoimento de professores, houve um acirramento da competitividade entre os alunos, tendo por base as orientações do Instituto.

Devemos estimular o debate em todos os espaços de discussão, visando uma crítica consistente a esta realidade, que a partir da Emenda Constitucional nº 19, ao realizar a reforma na Administração Pública brasileira, acabou influenciando na inserção do princípio da eficiência, como um dos princípios da Administração Pública e que acabou se propagando para os sistemas de ensino, a partir da realização das parcerias público-privada, conforme podemos atestar na análise do objeto dessa dissertação.

Com relação ao futuro da educação, precisamos formar cidadãos que compreendam o alcance de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres, permitindo a sua integração em uma democracia efetivamente participativa; por isso, é necessário consolidar uma posição a cerca dessa realidade e buscar a sua transformação.

Chegando ao término desse trabalho, mas tendo consciência da necessidade de continuar o estudo sobre essa temática, o que devemos salientar é que somente a partir da educação, baseada nos princípios da gestão democrática, será possível fazer com que o cidadão agregue subsídios e valores, para assim construir a sua individualidade, especificidades e visões de mundo, contribuindo com isso, tanto para o seu crescimento, como para o desenvolvimento da sociedade da qual o mesmo é parte integrante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). **O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Breve Ensaio sobre o Discurso Único em Educação: There is no Alternative. In: Albuquerque, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P (orgs). **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas**. Fortaleza: UECE, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

APPLE, Michael W. Entre o Neoliberalismo e o Neoconservadorismo: cãocação e Conservadorismo em um Contexto Global. In. BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. **Globalização e Educação. Perspectivas Críticas**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MEREGE, Luis Carlos (orgs). **Terceiro Setor. Reflexões sobre o Marco Legal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 2001.

BAZZO, Vera Lúcia. As conseqüências do Processo de Reestruturação do Estado Brasileiro sobre a Formação dos Professores na Educação Básica. In. BAZZO, Vera L; PEGARO, Ludimar; PERONI, Vera Maria V (orgs). **Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: entre o Público e o Privado**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

BEZERRA, José Eudes Baima. Crise: Reforma do Estado e Gestão da Educação: O que dizem as diretrizes das Instituições Multilaterais?. In: Albuquerque, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P. (orgs) **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas**. Fortaleza: UECE, 2002.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

BOMENY, Helena. **Empresários e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002

BÓRON, Atílio. A Sociedade Civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs). Pós – **Neoliberalismo as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

BUENO, Carmelita Cristina de Oliveira; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Público e Privado: A Educação Especial na Dança de Responsabilidades. In. ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

BRITO, Vera Lúcia Alves de. O Público, o Privado e as Políticas Educacionais. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira; DUARTE, Marisa R. T (orgs). **Política e Trabalho na**

Escola. Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BRUNO, Lucia. Gestão da Educação: Onde Procurar o Democrático?. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (orgs). **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CARDOSO, Clementina Marques. O Público no Privado e o Privado no Público em Portugal e na Inglaterra. In ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre o Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005

COSTA, Marcio. Criar o Público Não-Estatal ou Tornar Público o Estatal. In. ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre o Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005

CUNHA, Luiz Antônio. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In. OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org). **Política Educacional. Impasses e Alternativas.** São Paulo: Cortez, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

_____, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: Pereira, Luis Carlos Bresser Pereira (org). **Sociedade e Estado em transformação.** Brasília: ENAP, 1999.

ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasil, 1995.

FELDFEBER, Myriam (comp). **Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo.** Buenos Aires, 2003.

FOLLARI, Roberto. Lo público revisitado: paradojas del Estado, falácias del mercado. In. FELDFEBER, Myriam (comp). **Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. Existe un espacio público no estatal.** Buenos Aires: Novedades Educativas, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In. FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. A Gestão da Educação como Setor Público não-estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (orgs). **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte, MG, 2002.

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

GONH, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização. In. SOUZA, Donaldo Bello de. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

GOMES, Paulo de Tarso. O Público e o Privado: Sobre o Direito de Educar a Consciência. In. LOMBARDI, J, C; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tania Mara T. da Silva (orgs). In. **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira. Concepções e Práticas Educativas.** São Paulo: Autores Associados, 2005.

HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1989.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado:** Buenos Aires: Maipu, 1970.

KRAWCZYK, Nora Rut. O Plano Decenal de Educação Estadual: Reflexões para pensar os desafios do Ensino Médio. In: Albuquerque, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P (orgs). **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas.** Fortaleza: UECE, 2002.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Londrina: Planta, 2004.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. “Novas” Estratégias da Gestão Privada da Educação Pública. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. **Política e Trabalho na Escola. Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de. **Políticas e Práticas do “Terceiro Setor” na Educação, no Contexto de Reconfiguração do Estado.** 2006. 299f. Dissertação (Mestrado) – UFU, Uberlândia, 2006.

LIMA, Licínio C; AFONSO, Alemrindo. J. **Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo.** Portugal: Afrontamento, 2002.

_____, Licínio C. Administração escolar em Portugal: da Revolução, da Reforma e das Decisões Políticas Pós-reformistas. In. CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LODOVICI, E. Samuel; BERNAREGGI, G,M (orgs). **Parceria Público – Privado. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais.** São Paulo: Summus, 1992.

LUKÁCS, Georg. **Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx.** São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola.** 2007. 126f. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 2007.

- MANDEL, Ernest. **Introdução ao Marxismo**. 4ª ed. Porto Alegre: Movimento, 1982.
- MARX, Karl. **O Capital - crítica da economia política**. 3. ed., Rio de Janeiro: 1975.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra e o Jogo. Democracia e Patrimonialismo na Educação Brasileira**. São Paulo: Unicamp, 2000.
- MÉSZAROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- MEIRELHES, HELY LOPES. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 3. ed, 2005.
- MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?**São Paulo: Senac, 2001.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo e Princípio da Eficiência. In: SUNFELD, Carlos Ari; MUNOZ, Guillermo Andrés (coords). **As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- NETO, Jaime Balleiro. **As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2004.
- NEVES, Lúcia M. W; PRONKO, Marcela A. **O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento para o Mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NORONHA, Olinda Maria. O Público e o Privado: Teorias e Configurações nas Práticas Educativas. In. LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva (orgs). **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira. Concepções e Práticas Educativas**. São Paulo: Autores Associados, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGS da democratização? In: HADDAD, Sérgio (org.) **ONGs e Universidade desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.
- OLIVEIRA, João A. **A Pedagogia do Sucesso. Uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas Educativas no Brasil na década de 90. In. CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas Educativas em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000.

_____, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In. ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (orgs). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação. Análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2002.

_____, Romualdo Portela de. Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

PANTALEÃO, Leonardo (org). **Fundações Educacionais.** São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (org). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 2003.

PERONI, Vera M. Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

_____, Vera M. Vidal. O Público e o Privado na Gestão e Financiamento de Sistemas Educacionais Públicos: Um estudo dos Programas da Rede Vencer. In. ALBUQUERQUE, Gláucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P. **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas.** Fortaleza: UECE, 2008 a.

_____, Vera M. Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In. SOUZA, Donaldo Bello Souza de (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008 b.

_____, Vera M. Vidal; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar; COSTA, Áurea de Carvalho Costa (orgs). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In. SOUZA, Donaldo Bello de. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

QUELHAS, Ana Paula Santos. **A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais.** Coimbra: Almedina, 2001.

RAMOS, Marise Nogueira. O Público e o Privado na Educação Profissional: As Políticas do MEC. In. ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera. **O Público e o Privado na Educação: Interfaces entre Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Terceiro Setor.** São Paulo: Malheiros, 2006.

SANFELICE, José Luis. Políticas Sociais: Excertos. In. DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria. **Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais.** Cascavel: EDUUNIOESTE, 2006.

SANTOMÉ, Julio Torres. **A Educação em tempos de neoliberalismo.** Porto Alegre: Artmed, 2003.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação Pública: Tendências Administrativas e de Gestão. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Feliz Rosar (orgs). **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SANTOS. Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós – modernidade.** São Paulo: Cortez, 2005.

SUSIN, Maria Otília Kroeff. O Público “Não-Estatal”: Um Estudo das Creches Comunitárias em Porto Alegre. In. BAZZO, Vera; PEGORARO, Ludimar; PERONI, Vera. **Dilemas da Educação Brasileira em Tempos de Globalização Neoliberal: entre o Público e o Privado.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

SZAZI, Eduardo (org). **Terceiro Setor – Temas Polêmicos.** São Paulo: Petrópolis, 2004.

TEIXEIRA, Francisco J. S. (org). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva. As novas determinações do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, 1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais. A pesquisa Qualitativa em Educação.** São Paulo: Atlas, 2006.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In. SOUZA, Donald Bello de. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____, Evaldo. **Os Direitos Sociais e a Política Social.** São Paulo: Cortez, 2007.

WALD, Arnold. **O Direito de Parceria e a nova Lei de Concessões.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

WOOD, Ellen Meiskins. **Democracia contra o capitalismo - a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antonio. Estado e Política Educacional no Brasil. In. **Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais.** In. DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (orgs). Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. A Reforma da Gestão Escolar e as Políticas Implementadas no Brasil na década de 1990. In. DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (orgs). **Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

ARTIGOS

ARELARO, Lisete R.G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?.** *Educ.*

Soc. [online]. 2007, vol. 28, no. 100 [citado 2008-02-11], pp. 899-919. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>

CHAUI, Marilena. **A Universidade Operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado.** In: *Folha de São Paulo*. Caderno Mais!, São Paulo, 1999.

CHICÓSKI, Davi. **O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo.** In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 237: 93-118, Jul./Set., 2004.

FARIAS, Maria Eliane Menezes de. **Políticas públicas e Controle Social.** Boletim Científico. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: Esmpu. V.2, n.7, p.75-80, 2003

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Considerações sobre seu Regime Jurídico.** Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 217: 105-118. Jul./Set, 1999.

GARCIA, Maria. Bens Públicos. **O Patrimônio Público e o exercício da Cidadania.** Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, 1999.

MATAS, Carlos Ramió. **Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.21: Caracas, 2001.

MEDEIROS, Paulo Enrique Ramo; PEREIRA, José Matias. **Controle social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática.** Revista do Tribunal de Contas da União., Brasília, n.98, p.63-72, 2003.

MILESKI, Helio Saul. **Controle Social: um aliado do controle oficial.** Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.22, n.38, p-29-44, 2005.

MODESTO, Paulo. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil.** Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 214:55-68. Out./Dez, 1998.

MORAES, Germana de Oliveira. **Considerações Gerais sobre a Reforma Administrativa.** In: Revista Tributária e Finanças Públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.34, 2000.

PERONI, Vera M. Vidal. **Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública.** In ECCOS: Revista Científica. Vol. 8, p. 111-132, jan./jun., São Paulo, 2006.

PESSOA, Robertônio Santos. **Alerta! A “Nova Administração Pública”.** In *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Ano XXX, nº. 70, jan./jun., São Paulo, 2000.

PINTO, Élide Graziane. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e Organizações Sociais: Uma discussão dos pressupostos do “modelo” de reforma do Estado Brasileiro.** Jus Navegandi, n.51, p.1-17, ago. 2000. Disponível em: <http://www>. acesso em 01 de junho de 2008.

PIRES, Daniela de Oliveira; LUMERTZ, Juliana Selau; AMARAL, Josiane Carolina Ramos. **Público Não-Estatal e Quase-Mercado: Implicações para a Gestão Educacional.** Anais do

XXIII Simpósio Brasileiro V Congresso Luso-Brasileiro I Colóquio Ibero-Americano. Caderno Anpae nº4: Porto Alegre, p07-08. Nov/2007.

SANTOS, Enoque Ribeiro. **As OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e a Administração Pública – Intermediação Fraudulenta de Mão-de-Obra Sob Uma Roupagem Jurídica**. Revista de Direito Administrativo Nº 26: Rio de Janeiro, p. 10. Fev/2008.

SCAFF, Fernando Facury. **Contrato de Gestão, Serviços Sociais Autônomos e Intervenção do Estado**. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 225: 273-297. Jul/Set, 2001.

VOIGT, Léo. **Elementos Introdutórios sobre o Terceiro Setor no Brasil**. In: *Humanas: Revista do Instituto de Filosofia e Ciência*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre: FCH, V.16. Nº 1, Jan/Jun, 1993.

ENTREVISTAS

THOMAS, C. A. **Secretário Substituto/ Diretor Técnico do Tribunal de Contas da União**. Porto Alegre. [entrevista]. Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Juliana Selau Lumertz no Tribunal de Contas da União, 2006. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

PROFESSORA. **Professora da Escola A**. Sapiranga. [entrevista]. Entrevista concedida a Daniela de Oliveira Pires e Juliana Selau Lumertz na Escola X, 2007. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

SECRETÁRIA. **Secretária Municipal de Educação, Cultura e Desporto de Sapiranga**. Sapiranga. [entrevista]. Entrevista concedida a Daniela de Oliveira Pires e Juliana Selau Lumertz na Secretária Municipal de Educação, Cultura e Desporto, 2007. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

DIRETORA. **Diretora da Escola B**. Sapiranga. [entrevista]. Entrevista concedida a Daniela de Oliveira Pires e Vera Maria Vidal Peroni na Escola Y, 2008. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

SECRETÁRIA. **Secretária Municipal de Educação, Cultura e Desporto de Sapiranga C**. Sapiranga. [entrevista]. Entrevista concedida a Daniela de Oliveira Pires e Vera Maria Vidal Peroni na Secretária de Estudos Ambientais, 2008. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

DIRETOR. **Diretor do Tribunal de Contas do Estado A**. Porto Alegre. [entrevista]. Entrevista concedida a Daniela de Oliveira Pires e Vera Maria Vidal Peroni no Tribunal de Contas do Estado, 2008. Arquivos de Pesquisa. Porto Alegre.

LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Senado Federal, 2005.

Lei Federal nº 8.987/95.

Lei Federal nº 9.637/98.

Lei Federal nº 9.790/99.

Lei Complementar nº 101/01.

Lei Municipal n° 2.328/97.

Lei Municipal n° 2.537/99.

Lei Municipal n° 2.934/02.

Lei Municipal n° 2.997/02.

Lei Municipal n° 3.118/03.

Lei Municipal n° 3.276/03.

Lei Municipal n° 3.180/03.

Lei Municipal n° 3.254/03.

Lei Municipal n° 3.455/04.

Lei Municipal n° 4.153/07.

SITES CONSULTADOS

www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna

www.sapiranga.rs.gov.br

www.famurs.com.br

www.pt.wikipedia.org/wiki/CPI_das_ONGs

www.camarasapiranga.com.br/site

www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/estaduais/rs/adunisinos/antonio.htm.

www.pt.wikipedia.org/wiki/Qualidade_total

www.auge.com.br/aplicativos

www.jornalnh.com.br/site/noticias/ensino,canal-8,ed-149,ct-730,cd-177682.htm.

ANEXOS

ANEXO A: Roteiro da pesquisa sobre a parceria entre o Município de Sapiroanga e o Instituto Ayrton Senna para aplicação no Sistema de Ensino.

1. Em que ano foi realizada a parceria com o IAS e como foi feita? (houve interrupções)
2. A parceria foi entre o IAS, o MEC, o BNDES e a Petrobrás, em 1997. Qual era a atribuição de cada parceiro? Tem algum documento?
3. Quais os programas da Rede Vencer estão presentes no município?
4. A parceria com o IAS está presente em todas as escolas do ensino fundamental?
5. Em 2000, segundo dados coletados no INEP, consta apenas uma matrícula nas classes de aceleração. Por que isso ocorreu? O que há com estes números que são, mesmo nos anos do programa, completamente oscilantes?
6. Em 2001 defasagens 51, em 2002 defasagens 128 e em 2003 692 casos? Como em plena vigência do Plano de Aceleração da Aprendizagem tem-se um crescimento de quase 500 casos de defasagem?
7. Quais as vantagens e benefícios que o município teve com a parceria?
8. Que práticas/mudanças a secretaria percebe que já foram incorporadas pela Secretaria/escolas/professores?
9. Há repasses de recursos do município para o IAS e do IAS para o município? Se há como ocorre?
10. Houve algum critério para que o IAS escolhesse a parceria ou foi o município que fez essa opção?
11. Como é realizado o acompanhamento feito pelo IAS?
12. Como os dados escolares chegam ao SIASI? É a Secretaria de Educação que disponibiliza e coleta esses dados?
13. Como o IAS atua na formação dos professores?
14. A escola tem acesso aos dados do SIASI?
15. O programa Acelera está mais residual?
16. O Gestão Nota 10 está tomando uma importância maior para o município?
17. O município tem conselho escolar? Repasse financeiro para as escolas? Eleição de diretores?

ANEXO B: Termo de consentimento informado

A mestranda *Daniela de Oliveira Pires*, aluna do *Programa de Pós - Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS* está desenvolvendo pesquisa na linha de *Política e Gestão de Processos Educacionais* sob a orientação da Professora Doutora Vera Maria Vidal Peroni, cujo tema é *Parceria Público-Privado*.

A pesquisadora responsável se compromete à esclarecer qualquer dúvida que eventualmente o participante venha a ter no momento da pesquisa, ou posteriormente através do telefone (051) 3316.3103 (Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação/ Faculdade de Educação).

A pesquisadora é responsável pela realização do levantamento junto, mantendo o compromisso de compatibilizar as necessidades da pesquisa com o respeito ao cotidiano de funcionamento da instituição.

Após ter sido devidamente informado de todos os aspectos da pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, euautorizo a realização do estudo na instituição afirma referida - () sim () não

Em caso positivo: concordo com a identificação do meu cargo ou ligação da instituição na dissertação de mestrado, bem como relatórios da pesquisa e publicações associadas - () sim () não

Concordo com a identificação de meu nome nos relatórios da pesquisa e publicações associadas – () sim () não

Concordo com a gravação da entrevista – () sim () não

Concordo com a utilização das informações em outras pesquisas a serem realizadas pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação ou pela Faculdade de Educação – () sim () não

_____, _____ de _____.

Assinatura da/o entrevistada

Assinatura da Pesquisadora

ANEXO C: Legislação Educacional de Sapiranga

Câmara Municipal de Sapiranga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 2.328, DE 20/06/1997

Autoriza o Executivo Municipal firmar Convênio com o Instituto Ayrton Senna, para implantação do Programa de Aceleração de Aprendizagem.

RENATO DELMAR MOLLING, Prefeito Municipal de Sapiranga, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais

Faço saber que a Câmara Municipal de Vereadores, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a celebrar Convênio denominado "Programa de Aceleração de Aprendizagem" com o Instituto Ayrton Senna, nos termos do Instrumento anexo, que faz parte integrante da presente Lei, como se nela inserido estivesse.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta de dotação orçamentária própria da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SAPIRANGA, aos 20 dias do mês de junho de 1997.

CONVÊNIO

INSTRUMENTO PARTICULAR DE CONVÊNIO QUE ENTRE SI, FAZEM, DE UM LADO, PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPIRANGA E, DE OUTRO LADO, INSTITUTO AYRTON SENNA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPIRANGA (RS), neste ato representada pelo Sr. Prefeito, Sr. Renato Delmar Molling, brasileiro, casado, funcionário público, portador da Carteira de Identidade RG nº 1.013.824.436 - SSP/RS e inscrito no CPF/MF sob o nº 320.912.060-91, doravante denominada PREFEITURA; e INSTITUTO AYRTON SENNA, associação civil de caráter filantrópico, sem finalidades lucrativas, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Dr Olavo Egídio, nº 287, 10º andar, inscrita no CGC/MF sob o nº 00.328.072/0001-62, doravante denominado IAS, neste ato devidamente representado por sua Diretora-Presidente, Sra. Viviane Senna Lalli, brasileira, viúva, psicóloga, portadora da Carteira de Identidade RG nº 7.538.713-X e inscrita no CPF/MF sob o nº 077.538.178-09 e por seu Diretor, sem designação específica, Sr. Fabio da Silva Machado, brasileiro, casado, engenheiro, portador da Carteira de Identidade RG nº 4.662.254 e inscrito no CPF/MF sob o nº 724.325.518-34, resolvem celebrar o presente Convênio, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O presente Convênio tem por objeto, o comprometimento das Partes para a execução integral de Projeto intitulado "Programa de Aceleração de Aprendizagem", conforme descrito e caracterizado no Anexo I que, rubricado pelas partes passa a integrar o presente, visando minimizar o problema da defasagem idade/série nas escolas da Rede Municipal, com previsão para seu completo desenvolvimento no período máximo de 04 (quatro) anos, a contar de janeiro de 1997, doravante designado simplesmente "PROJETO".

CLÁUSULA SEGUNDA – PROJETO

A execução do PROJETO pela PREFEITURA obedecerá os parâmetros constantes do Anexo I e as orientações que vierem a ser fornecidas pelo CENTRO DE ENSINO TECNOLÓGICO DE BRASÍLIA - CETEB, unidade de ensino da Fundação de Ensino Secundário, criada pela Portaria nº 764, de 04 de novembro de 1965, editada pelo Presidente da Fundação do Ensino

Secundário, com sede em SGAS Quadra 910 - Conjunto D - Asa Sul, na Cidade de Brasília, Distrito Federal, inscrito no CGC/MF sob o nº 34.170.472/0004-57, contratado pelo IAS para assessorar a PREFEITURA e o IAS na execução do PROJETO.

Parágrafo Primeiro - O IAS se reserva o direito de fiscalizar o andamento do PROJETO realizando auditorias, exames e verificações de cumprimento dos prazos e certificação do alcance das etapas, através de seus representantes devidamente credenciados.

CLÁUSULA TERCEIRA - RESPONSABILIDADE DA PREFEITURA

A PREFEITURA se obriga a executar o PROJETO, objeto deste Convênio, com estrita observância das especificações nele constantes, dando ao mesmo a finalidade declarada, utilizando-se dos recursos que lhe forem disponibilizados pelo CETEB na consecução dos objetivos descritos e caracterizados no Anexo II, atendendo às orientações e solicitações do CETEB e do IAS, sob pena de ser caracterizada infração grave ao presente Convênio

CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DA PREFEITURA

São obrigações da PREFEITURA:

- a) assumir inteira e total responsabilidade pela execução do PROJETO, cumprindo os prazos e obedecendo as etapas do mesmo, observadas as disposições contidas no Anexo I;
- b) *b*) assumir, como assumido tem, inteira responsabilidade, por todos os encargos, ônus, alvarás, licenças e autorizações de toda natureza que se tornarem exigíveis para a execução integral do PROJETO;
 - c) assumir por si, seus empregados ou terceiros contratados, inteira responsabilidade por quaisquer reclamações, pleitos, autuações, ações de qualquer natureza e exigências públicas ou privadas, judiciais ou extrajudiciais que tenham base ou fundamento a realização do PROJETO em seu município;
 - d) indenizar o IAS por eventuais prejuízos que este vier a sofrer na hipótese de Controvérsias de natureza trabalhista causadas por seus empregados, servidores concursados, coordenadores, prepostos ou prestadores de serviço, ou de pessoas envolvidas com o PROJETO;
- c) *e*) responsabilizar-se pelo pagamento de todos os impostos, taxas e contribuições, fiscais, previdenciárias, trabalhistas, acidentes de trabalho ou parafiscais, que incidam ou venham a incidir sobre o presente Convênio, devendo exibir toda documentação comprobatória do cumprimento dessas obrigações, quando exigido pelo IAS e/ou quaisquer terceiros;
- d) *f*) efetuar o pagamento de todos os salários dos coordenadores municipais envolvidos na execução do PROJETO, bem como garantir o envolvimento dos professores no PROJETO;
- e) *g*) assumir inteira e total responsabilidade pela captação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, necessários para complementação do PROJETO se e quando os recursos financeiros fornecidos pelo CETEB forem insuficientes;
- f) *h*) indicar um coordenador municipal, devidamente qualificado e preparado para o desenvolvimento do PROJETO, que é estritamente educacional, na pessoa de quem deverá ser centralizado o fornecimento de todas as informações de caráter técnico relativo ao desenvolvimento do PROJETO, em nível local;
- g) *i*) fornecer todos os dados e informações solicitadas, referentes nos desenvolvimentos do PROJETO no Município, com veracidade, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias a contar da solicitação por escrito, pelo IAS e/ou pelo CETEB;
- h) *j*) oferecer ao coordenador indicado as condições necessárias ao desempenho de suas funções, garantindo-lhe dedicação exclusiva ao PROJETO, conferindo-lhe autoridade para tratar com diretores, técnicos, professores e comunidade todos os assuntos relacionados à execução integral do PROJETO, garantindo-lhe a presença em todos os eventos promovidos pelo IAS e pelo CETEB, relacionados ao PROJETO, previstos no Anexo I deste Instrumento;
- i) *k*) fornecer os recursos materiais e humanos para a completa execução do PROJETO, na forma que os mesmos vierem a ser solicitados pelo coordenador, em concordância com a Proposta Pedagógica formulada, cuja íntegra, rubricada pelas partes, passa a integrar este Instrumento como Anexo II;
- j) *l*) discutir e apoiar as iniciativas voltadas para o sucesso do PROJETO no Município;
- k) *m*) divulgar a filosofia do PROJETO junto aos demais professores da rede municipal de ensino, criando canais de participação e de compromissos com as direções das escolas envolvidas na execução integral do PROJETO; e,
- l) *n*) atender a todas as determinações e orientações emitidas pelo IAS e pelo CETEB, na condução da execução do PROJETO.

CLÁUSULA QUINTA – DIVULGAÇÃO

- m) As partes se obrigam a fazer a divulgação do PROJETO, objeto deste Convênio descrito na cláusula Primeira, quer através de entrevistas, quer através de programas televisivos, inclusive "outdoors", placa indicativa do apoio financeiro, sempre com a citação de todos os envolvidos, quais sejam, entre outros, PREFEITURA e IAS, e de acordo com a estratégia de marketing adotada de comum acordo entre os mesmos.
- n) **Parágrafo único.** É terminantemente proibida a utilização do nome e/ou da imagem do piloto Ayrton Senna da Silva em qualquer material publicitário para a divulgação dos projetos da PREFEITURA, a qualquer título, exceto se aprovado pelo IAS por escrito.

CLÁUSULA SEXTA – PRAZO

- o) O prazo do presente Convênio é de 1 (hum) ano, a contar de 01/02/97, podendo ser renovado por iguais períodos desde que as partes acordem os novos termos e condições que regerão o mesmo.

CLÁUSULA SÉTIMA – INADIMPLEMENTO

- p) A inobservância ou atraso injustificado no cumprimento das obrigações aqui assumidas caracterizará, de pleno direito, o inadimplemento contratual e acarretará a rescisão do presente Convênio, independentemente de qualquer aviso ou interpelação. Se o inadimplemento for da PREFEITURA, esta incorrerá em (i) perdas e danos a serem apurados; e (ji) interrupção imediata da execução do PROJETO, com a suspensão dos serviços de consultoria, supervisão e assessoria prestados pelo CETEB e IAS.

CLÁUSULA OITAVA - LIMITES DO CONTRATO

- q) Fica expressamente estipulado que não se estabelece qualquer relação de emprego entre o IAS, os funcionários da PREFEITURA e o PROJETO beneficiado por este Convênio. A PREFEITURA se compromete a apresentar, quando solicitada pelo IAS, toda e qualquer documentação referente aos encargos trabalhistas incidentes na execução do PROJETO.

- r) **Parágrafo único.** Fica assumido que, por força deste Convênio, não se estabelece entre o IAS e a PREFEITURA nenhum vínculo jurídico que não seja o definido na cláusula Primeira.

CLÁUSULA NONA - DISPOSIÇÕES GERAIS

- s) Todas as comunicações entre as partes deverão ser feitas por escrito e enviadas aos endereços indicados no preâmbulo deste Instrumento, reputando-se efetuadas na data de seu recebimento.

- t) A aceitação, por qualquer das partes, do não cumprimento, pela outra, das cláusulas ou condições deste Contrato, a qualquer tempo, será interpretada como mera liberalidade, não implicando, portanto, na renúncia do direito de exigir o cumprimento das obrigações aqui contidas.

- u) O presente Contrato constitui o acordo integral entre as partes, prevalecendo sobre qualquer outro documento anteriormente firmado por estas e não poderá ser alterado ou modificado em nenhuma de suas cláusulas ou condições, salvo mediante acordo por escrito, assinado por ambas as partes.

- v) Este Contrato obriga as partes, seus herdeiros e sucessores, não podendo ser cedido, total ou parcialmente, por nenhuma das partes sem o consentimento expresso da outra.

- w) Fica assumido que, por força deste Convênio, não se estabelece entre o IAS e a PREFEITURA nenhum vínculo jurídico que não seja o definido nas cláusulas Primeira e Segunda deste Instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA – FORO

- x) Fica eleito o foro da Comarca de São Paulo, Estado de São Paulo, para dirimir ou decidir as dúvidas decorrentes do presente Convênio, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

- y) E, por estarem de acordo, firmam as partes este Convênio, depois de lido e achado conforme, em 02 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

- z) São Paulo, 01 de fevereiro de 1997.

aa)

p. PREFEITURA DE SAPIRANGA

bb) **Renato Delmar Molling**

cc)

p. INSTITUTO AYRTON SENNA

dd) **Viviane Senna Lalli Fabio da Silva Machado**

ee)

Testemunhas:

1 _____

ff) Nome: **Andreia Fatima Bartolo de Carvalho**

gg) RG: **16407172**

hh)

2 _____

Nome:

RG:

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM.

Por quê? O problema

- Mais de 41% dos alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental estão com uma defasagem idade-série de, no mínimo, dois anos (MEC Sinopse Estatística Educação Fundamental - Censo Educacional de 1994).
- A ineficiência do sistema escolar, gerada sobretudo pela repetência, custa ao país mais de dois bilhões de reais por ano.
- O maior custo da repetência, no entanto, são os danos irreparáveis à auto-estima do aluno e os estigmas de atrasado, repetente, incapaz.

O quê? O Programa

O Programa de Aceleração da Aprendizagem constitui-se em uma decisão política que visa à correção do fluxo escolar, pela redução da distorção idade-série, em quatro anos.

Ano 1 - desenvolvimento do Programa em 10 escolas.

Ano 2 - disseminação do Programa em escala a ser determinada em cada município.

Ano 3 - universalização do Programa no município.

Ano 4 - atendimento a eventuais alunos e retorno dos professores às classes regulares.

Para quem? Clientela-alvo

- Alunos da primeira a terceira série do Ensino Fundamental, com mais de dois anos de defasagem idade-série.

Para quê? resultados esperados

- Erradicação gradativa da cultura da repetência, com a implementação da pedagogia do sucesso.
- Correção do fluxo escolar, mediante a redução significativa da defasagem idade-série.
- Redução do índice de alunos retidos nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.
- Ampliação do número de vagas para novos alunos.

Como? O funcionamento

- O Programa de Aceleração da Aprendizagem será desenvolvido, em quatro anos, para a rede escolar do município, e em um ano, para cada aluno, em particular.
- O aluno, ao final do programa, poderá ser promovido para 4ª ou 5ª série do Ensino Fundamental, dependendo do rendimento.
- As escolas integrarão voluntariamente o Programa, podendo propor outra alternativa para solução do problema.
- O município indicará um profissional de educação, que assumirá a gerência do Programa na localidade.
- Os professores, ao final dos quatro anos, retornarão às classes regulares do Ensino Fundamental, preparados na metodologia.
- Os municípios integrantes do Programa formarão uma rede de articulação para troca de experiências e de informações.
- Os municípios integrantes do Programa de Aceleração da Aprendizagem receberão apoio do Instituto Ayrton Senna.

De que forma? O assessoramento.

- Os professores e coordenadores integrantes do Programa serão capacitados na pedagogia do sucesso.

- O desenvolvimento do Programa, no município, será acompanhado e avaliado periodicamente por professores especializados.
- O aluno será avaliado, pelo professor, no processo, pelas suas realizações e, ao final do Programa, por instituição externa, em função de parâmetros nacionais.
- Os resultados do Programa serão amplamente divulgados junto à comunidade e a autoridades da área educacional.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE APRENDIZAGEM

PLANEJAMENTO/ CRONOGRAMA DAS AÇÕES

ANO 1

Ord	Atividades	Período Previsto
01	Inclusão do Programa de Aceleração da Aprendizagem no Plano Municipal da Gestão 1997 - 2000, como prioridade do prefeito	novembro/dezembro - 96
02	Escolha do gerente do Programa de Aceleração da Aprendizagem no município	janeiro - 97
03	Encaminhamento ao CETEB/ Instituto Ayrton Senna: - nome e dados pessoais do gerente do Programa no município; - dados da distorção idade-série no município (quadro II), após levantamento por escola (quadro I); - calendário escolar de 1997 no município; - plano de ação do município na área educacional	13/01/97
04	Encaminhamento do gerente do Programa no município para participar de curso de capacitação	20 a 24/01/97
05	Análise da situação educacional do município, referente à distorção idade-série, com os diretores das escolas	27 a 31/01/97
06	Seleção das dez escolas para operacionalização do Programa de Aceleração da Aprendizagem em 1997	03 a 14/02/97
07	Divulgação para a comunidade escolar (diretores, professores, alunos, pais, servidores, etc) do Programa de Aceleração da Aprendizagem	03 a 14/02/97
08	Organização das classes de Aceleração da Aprendizagem nas escolas selecionadas	17 a 21/2/97
09	Seleção dos professores para assumirem as classes de Aceleração da Aprendizagem	17 a 21/2/97
10	Treinamento de professores	24 a 28/2/97
11	Início das atividades com os alunos	1997
12	Realização de reuniões mensais com o gerente e professor	1997
13	Participação do gerente em reuniões bimestrais	1997
14	Fornecimento regular de informações sobre o desenvolvimento do Programa, no município	1997
15	Participação do Prefeito e Secretário Municipal de Educação em reuniões de avaliação do Programa	1997
16	Planejamento das ações de 1998	1997

ANEXO II

Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental

SUMÁRIO

I – APRESENTAÇÃO

II – JUSTIFICATIVA

III – OBJETIVOS

IV - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

V – ABRANGÊNCIA

VI - FUNDAMENTAÇÃO PEDAGÓGICA

VII - ABORDAGEM METODOLÓGICA**VIII - MATRIZ DOS CONTEÚDOS/ HABILIDADES****IX - MATERIAL DIDÁTICOX - RECURSOS HUMANOS****XI - CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS****XII - AVALIAÇÃO**

I - APRESENTAÇÃO Alerta quanto à gravidade dos problemas que afetam o atendimento educacional na Rede Pública Municipal de Ensino e preocupada com a sua solução, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, a Prefeitura Municipal de Rio Branco adota uma proposta de intervenção na realidade, visando corrigir a distorção idade-série que se apresenta como um dos elementos dificultadores do cumprimento do preceito constitucional do direito de todos à educação. A Proposta Pedagógica, que ora se apresenta, configura-se como uma ação específica, destinada a corrigir a situação de defasagem idade-série e comprometida com a qualidade final do produto, expressa em termos de prosseguimento de estudos e de aprendizagens significativas. Caracteriza-se, ainda, por responder aos imperativos dos novos tempos, em termos do desenvolvimento de competências cognitivas básicas e da construção da auto-estima do aluno, bem como por regularizar, em quatro anos, o fluxo dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental.

II - JUSTIFICATIVA A defasagem idade-série que se acumula ao longo dos anos constitui, dentre outros, um desafio para a educação brasileira, uma vez que interfere de forma acentuada na eficiência do ensino público. Segundo dados da Sinopse Estatística - Educação Fundamental - Censo Educacional/94 - MEC - 40% (quarenta por cento), ou seja mais de 10 (dez) milhões de crianças matriculadas em escolas de 1º grau, em todo o Brasil, apresentam uma distorção idade-série superior a dois anos. Os custos deste problema, em termos econômicos, representam imensos gastos que poderiam ser melhor aplicados e direcionados para o aprimoramento do Ensino Fundamental no País: Ponderada a gravidade desse problema, observa-se que o Município, a sociedade e o cidadão arcam com as conseqüências políticas, econômicas e sociais dessa defasagem idade-série tão expressiva, uma vez que a mesma impede o acesso de novos alunos ao sistema público de ensino, acarreta o desperdício de recursos públicos, considerando-se a relação custo-benefício, e provoca o desprestígio da escola pública. Constata-se, ainda, que os efeitos mais diretos e acentuados recaem sobre as famílias e sobre os alunos, que vêem frustradas suas expectativas em relação ao sucesso escolar e bloqueadas as perspectivas de integração social plena e de inserção no mercado formal de trabalho, além de sofrerem a violência imposta à auto-estima. Tendo em vista o quadro educacional assim configurado, a Prefeitura Municipal de Rio Branco formulou a presente proposta pedagógica, em caráter experimental, com perspectivas de consolidação e de expansão, considerados os resultados alcançados.

III - OBJETIVOS Geral Melhorar a eficiência e a eficácia do ensino público municipal, mediante a regularização do fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental. Específicos - Desenvolver alternativa pedagógica de aceleração da aprendizagem, fundamentada em aprendizagens significativas, a partir do Currículo Básico, e no fortalecimento da auto-estima do aluno. - Promover o aluno, ao final do ano letivo, para a série em que apresente condições de prosseguimento regular de estudos.

IV - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL Prefeitura Municipal de Rio Branco - AC, em sua proposição, respalda-se na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, no capítulo referente à Educação Básica, essencialmente em seu artigo 24, inciso V, alínea "b" que possibilita a "aceleração de estudos para alunos com atraso escolar". A ratificar o respaldo legal que viabiliza a presente Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem, preceitua o artigo 23 da referida Lei que "A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de período de estudos, grupos não-seriados com base na idade, na competência e em outros critérios ou por forma de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar". Ressalta-se, ainda, o artigo 24, que trata da organização da educação básica, nos níveis fundamentais e médio, na alínea "c" de seu inciso II, que possibilita a classificação para qualquer série ou etapa do ensino fundamental "independente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que define o grau de desenvolvimento e experiência do candidato". Considerando a legislação educacional, cabe ao órgão executor da Educação no Município apresentar a proposta de atendimento específico aos alunos que se encontram na situação de defasagem escolar, a qual se configura na presente experiência pedagógica, e submetê-la ao egrégio Conselho Estadual de Educação, para a competente apreciação. A Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental deverá ter, no período de 1997, o caráter de experiência pedagógica e, mediante os resultados obtidos, ser referendada pelo egrégio Conselho Estadual de Educação para expansão, a partir de 1998, em toda a rede pública municipal de ensino, constituindo-se, assim, em mais uma alternativa pedagógica do sistema público de ensino.

V - ABRANGÊNCIA A Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental, em sua fase experimental, abrangerá alunos das três primeiras séries, de dez classes das escolas públicas municipais.

VI - FUNDAMENTAÇÃO PEDAGÓGICA A Escola, como instância de formação da cidadania, assume sua função social ao garantir a todos o direito constitucional à educação fundamental. Ao propiciar o desenvolvimento das competências cognitivas básicas e favorecer aprendizagens significativas, atua tanto na dimensão pessoal quanto social. Na Escola, concentram-se muitas das expectativas de vivência da cidadania plena e da construção de uma sociedade mais justa. Essa Escola eficiente configura-se pela conjugação do compromisso político de todos os seus agentes, desde servidores, professores, diretores até a mais alta autoridade educacional constituída, com a competência técnica comprovada pelo sucesso do aluno, no percurso temporal legalmente estabelecido. A entrada tardia, a repetência sucessiva e a evasão continuada, consubstanciadas nos índices elevados da defasagem idade-série, evidenciam a urgência em se repensar a Escola, hoje, institucionalizada, em decorrência das graves conseqüências sociais dessas práticas freqüentes no sistema público do ensino brasileiro. Repensar a Escola pressupõe o redimensionamento de sua filosofia educacional que deve fazer da crença na capacidade humana para aprender e do desenvolvimento da auto-estima do aluno os seus alicerces básicos. Dessa forma, o clima organizacional da Escola possibilitará a substituição da pedagogia da repetência pela pedagogia do sucesso.

VII - ABORDAGEM METODOLÓGICA A presente proposta pedagógica baseia-se na pedagogia do sucesso, cuja hipótese central consiste no pressuposto de que os alunos com acentuada defasagem idade-série são capazes de dominar, com mais rapidez, os conteúdos básicos do currículo, desde que ensinados adequadamente e os alunos, colocados num ambiente motivador que lhes permita acumular sucessos de forma progressiva e, assim, desenvolver adequadamente a auto-estima. Essa abordagem metodológica pautar-se-á nas seguintes diretrizes de ação: - as experiências, interesses e necessidades dos alunos constituir-se-ão pontos referenciais de partida da ação docente, uma vez que a maturidade cronológica deve ser considerada no contexto do desenvolvimento intelectual e social do ser humano; - o planejamento sistemático das atividades, o acompanhamento constante do desempenho do aluno, o feedback imediato e retomadas necessárias, oportunas e adequadas conduzirão à otimização do tempo pedagógico; - o aprender fazendo, caracterizado pelo trabalho por atividades, a partir de projetos, temas instigadores, eventos estimuladores, etc consistirá na dinâmica de sala de aula e Norteará o planejamento didático; - as atividades de ensino-aprendizagem englobarão, de forma graduada e progressiva, os conteúdos programáticos estabelecidos nas diferentes áreas do conhecimento, constantes do currículo oficial; - o tratamento interdisciplinar e contextualizado dos conteúdos programáticos, inerente a cada atividade, tornar-se-á suporte para o desenvolvimento de habilidades cognitivas básicas; - as habilidades de reconhecer, associar, classificar, analisar, deduzir, generalizar, sintetizar, aplicar e transferir conhecimentos, dentre outras, desenvolver-se-ão mediante o estudo crítico dos conteúdos programáticos e a realização das atividades programadas; - as aprendizagens significativas e as condições evidenciadas de prosseguimento seguro de estudos constituir-se-ão em critérios de avaliação de progresso do aluno. O professor, nessa abordagem metodológica, exercerá o papel de animador de grupos, articulador das ações educativas e promotor de aprendizagens significativas, conduzindo, assim, todos os alunos ao sucesso. A ele, portanto, caberá:

- identificar interesses e necessidades dos alunos, visando ao planejamento conjunto das atividades;
- estimular e garantir a participação de todos os alunos em todas as atividades, distribuindo tarefas segundo potencialidades, se for o caso;
- selecionar previamente material necessário às atividades planejadas para o dia;
- preparar a exposição teórica dos conteúdos, quando necessário;
- sistematizar, com os alunos, as informações trabalhadas em cada atividade, em consonância com o currículo estabelecido;
- elaborar exercícios de fixação dos conteúdos desenvolvidos a partir de atividades, sempre que necessário;
- orientar os alunos na execução das tarefas em sala de aula;
- orientar as tarefas a serem cumpridas pelos alunos fora da sala de aula, com vistas ao desenvolvimento das atividades;
- observar o desempenho de cada aluno, em termos de sociabilidade, comunicação oral e escrita, domínio dos conceitos trabalhados;
- possibilitar a exposição oral e/ou escrita dos trabalhos produzidos;
- programar atividades de recuperação para os alunos que necessitarem;
- registrar, sistematicamente, o desempenho dos alunos nas atividades;
- elaborar e aplicar instrumentos de avaliação, em consonância com as atividades desenvolvidas.

Nessa perspectiva, o desempenho e progresso escolar do aluno, deverão ser acompanhados e avaliados em termos de:

- iniciativa;
- habilidade de trabalho em grupo;
- comunicação oral e escrita;
- participação, responsabilidade, comprometimento;
- capacidade de análise e síntese;
- consistência de argumentação;
- criatividade;
- aplicação de conceitos trabalhados;
- domínio de conteúdo.

VIII - CONTEÚDOS PROGRAMÁTICOS

Desenvolver-se-ão, na presente proposta pedagógica, os conteúdos programáticos adotados na Rede Municipal de Ensino, cotejados com os conteúdos selecionados nacionalmente para o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB - MEC).

Os conteúdos programáticos estão organizados por áreas de ensino e por habilidades, conforme matriz anexa.

IX - RECURSOS DIDÁTICOS

A Proposta Pedagógica de Aceleração da Aprendizagem no Ensino Fundamental será desenvolvida a partir de material didático específico, destinado a alunos e professores. O material didático do professor compõe-se de um Manual, com orientações referentes à Proposta e às atividades didáticas, e uma Caixa de Material Complementar, contendo os recursos adicionais indicados no material do aluno, além de livros de literatura infanto-juvenil.

O material do aluno compõe-se de sete instrumentos, denominados Módulo Introdutório e Projetos I, II, III, IV, V, e VI, que abordam os conteúdos programáticos das séries iniciais do Ensino Fundamental, no enfoque metodológico da Proposta.

Este material foi testado, em 1996, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, Maranhão e Mato Grosso, em 150 classes das redes públicas estaduais, tendo sido considerado adequado à filosofia da Proposta, frente à receptividade de alunos e professores

X - RECURSOS HUMANOS

A Proposta Pedagógica de Aceleração de estudos no Ensino Fundamental estará sob a responsabilidade do seguinte quadro de profissionais:

- Professores regentes, habilitados em nível de 2º Grau Magistério ou 3º Grau, integrantes do quadro de pessoal da Secretaria Municipal da Educação, para atuação direta em sala de aula.

- Equipe técnica das escolas, constituída por diretores, supervisores e orientadores habilitados em nível de 2º Grau Magistério ou 3º Grau, integrantes do quadro de pessoal da Secretaria Municipal da Educação, para orientação aos professores e acompanhamento local.
- Equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, constituída por professores e pedagogos, habilitados em nível de 3º Grau para implantação, acompanhamento e avaliação da Proposta.
- Consultores técnico-pedagógicos, para assessoramento à Secretaria Municipal de Educação.



Câmara Municipal de Sapiranga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 2.537, DE 25/06/1999

Institui o Programa de Qualidade Denominado "5S's" nas Escolas Municipais, e dá outras providências.

RENATO DELMAR MOLLING, Prefeito Municipal de Sapiranga, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais.

FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Qualidade nas Escolas Municipais, denominado "5S's", como meio de fomentar ações de mudanças comportamentais positivas, na busca de um melhor ambiente escolar e qualidade de vida, envolvendo toda a comunidade escolar

Parágrafo único. O Programa de Qualidade denominado "5S's", provém de um programa japonês, com os seguintes significados:

- a)* SEIRI - Utilização;
- b)* SEITON - Organização;
- c)* SEISO - Limpeza;
- d)* SEIKTSU - Saúde;
- e)* SHITSUKE - Autodisciplina.

Art. 2º O Programa instituído nesta Lei será coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, possibilitando ao Município a celebração de convênios e parcerias com entidades e empresas privadas, para aprimora e aplicar o Programa.

Art. 3º O Executivo, através de Decreto Municipal, regulamentará o Programa de Qualidade "5S's", cabendo-lhe a nomeação de comitê de implantação e a homologação do Plano de Trabalho a ser criado pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto.

Art. 4º As despesas decorrentes da presente Lei, correrão por conta do crédito suplementar orçamentário constante deste Artigo, cuja abertura fica autorizada pela presente Lei:

0701 -	Departamento Pedagógico	
2.045 -	Manutenção das Atividades do Ensino Fundamental	
3.1.2.0 -	Material de Consumo	R\$ 3.000,00
3.1.3.1 -	Remuneração dos Serviços Pessoais R\$ 1.000,00	
3.1.3.2 -	Outros Serviços e Encargos	R\$ 4.000,00

Art. 5º Servirá de cobertura para a suplementação orçamentária autorizada no artigo anterior, o Superávit financeiro do exercício de 1998.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

LEI MUNICIPAL Nº 2.934, DE 09/05/2002

Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar Termo Aditivo ao Convênio com o Instituto Ayrton Senna - IAS e juntamente com Fundação Banco do Brasil - FBB, e dá outras providências.

RENATO DELMAR MOLLING, Prefeito Municipal de Sapiranga, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das suas atribuições legais

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar Termo Aditivo ao Convênio com o Instituto Ayrton Senna - IAS juntamente com a Federação Banco do Brasil - FBB, conforme disposto na Minuta anexa, que integra a presente Lei.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL, AOS 09 DIAS DO MÊS DE MAIO DE 2002.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPIRANGA
PRIMEIRO ADITIVO AO INSTRUMENTO PARTICULAR DE PARCERIA**

Pelo presente Instrumento, e na melhor forma de direito, de um lado, INSTITUTO AYRTON SENNA, sociedade civil de caráter filantrópico, sem finalidades lucrativas, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Dr. Olavo Egídio, nº 287, 20, 70, 100, 150 e 160 andares, inscrito no CNPJ sob nº 00.328.072/0001-62, neste ato representado na forma de seu estatuto social em vigor, por seus Diretores, Sra. Viviane Sentia Lalli, brasileira, viúva, psicóloga, portadora da Carteira de Identidade RG nº 7.538.71 3-X e inscrita no CPF/MF sob nº 077.538.178-09 e Sr. Fabio da Silva Machado, brasileiro, casado, engenheiro, portador da Carteira de Identidade RG nº 4.662.254 e inscrito no CPF/MF sob nº 724.325.518-34, doravante denominado IAS, FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, com sede em Brasília, Distrito Federal, no Setor Comercial Norte, Quadra 1, Bloco A, Ed. Number One - 100 andar, inscrita no CNPJ sob nº 01.641.000/0001-33, neste ato representada por sua Diretora Executiva, Sra. Heloísa Helena Silva de Oliveira, brasileira, divorciada, bancária, portadora da Carteira de Identidade RG nº 225.648-SSP/DF e inscrita no CPF/MF sob nº 356.627.517-49, doravante denominada apenas FBB, doravante denominados conjuntamente como ALIADOS ESTRATÉGICOS, e de outro lado, PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA, inscrita no CNPJ sob nº 87.366.159/0001-02, neste ato representada pelo Sr. Prefeito, Sr. Renato Delmar Molling, brasileiro, casado, agente público municipal, portador da Carteira de Identidade - RG nº 1.013.824.436-SSP/RS e inscrito no CPF/MF sob nº 320.912.060-91, doravante

denominada PREFEITURA, todos sendo denominados, em conjunto, PARCEIROS, têm entre si justo e contratado o presente Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria ("Primeiro Aditivo"), relativo ao Instrumento Particular de Parceria, celebrado em 17/01/01 ("PARCERIA"), que se regerá pelas seguintes cláusulas e condições:

1. Os PARCEIROS, de comum acordo, resolvem renovar a PARCERIA, para vigorar no período de 01/01/2002 a 31/12/2002.

2. Os PARCEIROS resolvem, também, acrescentar às responsabilidades previstas para a PREFEITURA na cláusula 2.1 da PARCERIA, os seguintes deveres:

(a) indicar e nomear um profissional qualificado para exercer, em período integral ou parcial as seguintes funções:

(i) superintender as escolas, sendo co-responsável, ao lado do respectivo Diretor pelo resultado obtido pela unidade escolar:

(ii) acompanhar, controlar, avaliar e integrar, no âmbito municipal, os processos e os resultados das escolas, com base no Plano de Desenvolvimento da Escola ("PDE"):

(ii.) viabilizar o PDE com a Secretaria Municipal Escolar ("SME"), atualizando-o e adequando-o anualmente:

(iv) exercer o papel de interlocutor oficial entre as escolas e a SMI7, especialmente quanto às medidas que assegurem a viabilidade de uma rede de escolas autônomas no Município: e

(v) promover a articulação interna da SME, de forma a assegurar a unidade de comando da SME sobre as escolas e a provisão dos meios necessários ao funcionamento destas.

3. Ajustam, os PARCEIROS, ainda, retificar a cláusula 2.1, letras (b), (e) e (O da PARCERIA, que passam a ter a seguinte nova redação:

"2.1. –

() b) elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com as metas indicadas na cláusula 1.2 acima e com o PROGRAMA:

e) disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do PROGRAMA, os quais deverão estar comprometidos e preparados para a capacitação e avaliação, que serão realizadas por empresas contratadas pelos ALIADOS ESTRATÉGICOS para esse fim:

l) disponibilizar os seguintes equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do PROGRAMA, especialmente entre a PREFEITURA, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ou consultores que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar diretamente para a completa implementação do PROGRAMA:

(z) 1 (um) microcomputador com processador de 166 MHz; memória RAM de 32 MB; HD de 1.2 GB; placa Fax-Modem; drive para disquete 1/4, sistema operacional Windows 95 ou superior; browser Internet Explorer ou Netscape;

(ii) 1 (uma) linha de conexão à Internet;

(iii) 1 (uma) impressora a jato de tinta;

(iv) 1 (um) estabilizador; e

(v) móveis necessários para o suporte dos equipamentos aqui descritos".

4. Em função das novas obrigações assumidas pela PREFEITURA, a cláusula 2.1 PARCERIA passa a ter a seguinte nova redação:

"2 - DAS RESPONSABILIDADES DA PREFEITURA

a) desenvolver uma política prioritária em educação, centrada no ensino fundamental e na promoção da autonomia e integração das escolas da rede pública municipal;

b) elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com as metas indicadas na cláusula 1.2 acima e com o PROGRAMA:

c) promover e/ou dar início à reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal:

d) designar um profissional da área da educação, que tenha conhecimentos básicos em gestão de recursos, para que possa ser capacitado por empresa que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar com essa finalidade:

e) disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do PROGRAMA, os quais deverão estar comprometidos e preparados para a capacitação e avaliação, que serão realizadas por empresas contratadas pelos ALIADOS ESTRATÉGICOS para esse fim:

f) disponibilizar os seguintes equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do PROGRAMA, especialmente entre a PREFEITURA, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ou consultores que os ALIADOS ESTRATÉGICOS vierem a contratar diretamente para a completa implementação do PROGRAMA:

i) 1 (um) microcomputador com processador de 166 MHz: memória RAM de 32 MB: HD de 1.2 GB: placa Fax-Modem: drive para disquete 1/2: sistema operacional Windows 95 ou superior: browser Internet Explorer ou Netscape;

(ii) 1 (uma) linha de conexão à Internet;

(iii) 1 (uma) impressora a jato de tinta;

(iv) 1 (um) estabilizador e

(v) móveis necessários para o suporte dos equipamentos acima descritos.

g) promover a avaliação interna do PROGRAMA, enviando aos ALIADOS ESTRATÉGICOS, representados, nesse caso, pelo IAS, até o último dia útil do mês de outubro de 2002, um relatório pormenorizado contendo as atividades realizadas as expectativas, os resultados, as necessidades que não foram alcançadas e sugestões para serem implementadas no ano seguinte:

li) indicar e nomear um profissional qualificado para exercer, em período integral ou parcial, as seguintes funções: i) superintender as escolas, sendo co-responsável, ao lado do respectivo Diretor pelo resultado obtido pela unidade escolar:(ii) acompanhar, controlar, avaliar e integrar, no âmbito municipal, os processos e os resultados das escolas, com base no Plano de Desenvolvimento da Escola ("PDE 7");(iii) viabilizar o PDE com a Secretaria Municipal Escolar ("SME"), atualizando-o e adequando-o, anualmente:(iv) exercer o papel de interlocutor oficial entre as escolas e a SME, especialmente quanto às medidas que assegurem a viabilidade de uma rede de escolas autônomas no Município: e v) promover a articulação interna da SME, de forma a assegurar a unidade de comando da SME sobre as escolas e a provisão dos meios necessários ao funcionamento destas".

5. Os PARCEIROS ratificam integralmente as demais condições da PARCERIA, não modificadas pelo presente Primeiro Aditivo e que com o mesmo não conflitem, que permanecem íntegras e exigíveis em todos os seus termos

E, por estarem assim, justos e contratados, firmam o presente Primeiro Aditivo em 3 (três) vias, com as testemunhas abaixo, para os fins de direito.

São Paulo, 29 de abril de 2002.

p. INSTITUTO AYRTON SENNA
Viviane Senna Lalli Fabio da Silva Machado

p. FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL
Heloísa Helena Silva de Oliveira

p. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA
Renato Delmar Molling

Testemunhas:

Nome: Helena de Campos Nogueira
RG: 11.922.981

Nome: Fernando Ferreira da Cunha
RG: 6.067 284.965



Câmara Municipal de Saporanga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 2.997, DE 11/09/2002

Dispõe sobre o Processo de Escolha de Diretores das Escolas Municipais de Saporanga - RS, e dá outras providências.

(Revogada)

Esta Lei foi revogada pelo art. 27 da Lei Municipal nº 3.276, de 17.12.2003.

Renato Delmar Molling, Prefeito Municipal de Saporanga - RS, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei Orgânica Municipal. Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e sancionou a seguinte Lei:

Art. 1º A direção das unidades escolares da rede municipal de ensino será exercida pelo Diretor Escolar, escolhido na forma desta Lei, com a função de coordenar o processo político, pedagógico e administrativo, em consonância com a legislação vigente e as diretrizes emanadas pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Parágrafo único. A escolha do Diretor Escolar será aplicada para as unidades escolares que possuam acima de 300 alunos matriculados, e/ou naquelas que possuam 3 (três) turnos.

Art. 2º O provimento da função de Diretor Escolar dar-se-á mediante processo de seleção participativa, através de escolha direta, secreta, facultativa e uninominal, proibido o voto por representação, compreendendo as seguintes etapas:

- I** - avaliação de conhecimentos e habilidades necessárias à gestão escolar;
- II** - apreciação pela comunidade escolar do plano de ação.

§ 1º Os candidatos deverão submeter-se a uma prova de conhecimentos que versará sobre:

I - domínio da Língua Portuguesa, com questões que averiguem a capacidade dos candidatos interpretarem Leis e dados;

II - questões que verifiquem os domínios dos instrumentos básicos de gestão escolar (questões de gestão pedagógica, administrativa e financeira).

§ 2º Os três primeiros classificados na prova de conhecimentos, apresentarão à comunidade escolar:

I - um plano de ação, baseado em diagnóstico da escola e propostas para superação e eliminação de problemas;

II - memorial descritivo contendo resultados gerenciais e evidências comprovadas da capacidade de liderança exercida pelos candidatos.

Art. 3º A Comunidade Escolar escolherá o candidato, conforme art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. Os votos serão divididos de forma paritária, entre os segmentos professores - funcionários (50%) e o de pais - alunos (50%).

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Comunidade Escolar: o conjunto de alunos regularmente matriculados, pais ou responsáveis por alunos menores de 18 anos, membros do Magistério e demais servidores públicos, com efetivo exercício no estabelecimento de Ensino;

II - Responsável pelo aluno menor de dezoito anos: aquele que constar como tal na documentação escolar do aluno;

III - Membro do Magistério: o professor e o especialista de educação que, ocupando cargos ou funções nos Estabelecimentos de Ensino, desempenham atividades docentes ou especializadas;

IV - Estabelecimento de Ensino: a instituição autorizada para prestar escolarização regular, estruturada conforme regimento próprio;

V - Em efetivo exercício no Estabelecimento de Ensino: os membros do magistério e servidores integrantes do quadro de pessoal do Estabelecimento de Ensino na data da votação, tomando-se como base a folha de efetividade, excetuando os que estiverem em licença não remunerada e estagiários.

Art. 5º Terão direito de voto na escolha:

I - Os alunos, com idade de 12 anos completos, até a data da escolha regularmente matriculados no Estabelecimento de Ensino;

II - Um dos pais ou responsáveis legais pelo aluno menor de 18 (dezoito) anos perante a escola;

III - Os membros do magistério e os servidores públicos, ambos em efetivo exercício na escola no dia da eleição.

Parágrafo único. Ninguém poderá votar mais de uma vez na mesma unidade de ensino, ainda que represente segmentos diversos ou acumule cargos ou funções.

Art. 6º Poderá candidatar-se para Diretor Escolar o membro do magistério estável no serviço público municipal, que atenda as seguintes condições:

I - tenha experiência docente de, no mínimo, 3 anos e/ou 3 anos de gestão escolar contínua;

II - concorde expressamente com sua candidatura e com convocação para desdobramento para 44 horas;

III - seja concursado para o regime de 22h podendo ser convocado para 44h, em regime especial para a função;

IV - tenha concluído curso de nível superior afim;

V - certidão Negativa de Ações Cíveis e Criminais;

VI - não ter tido envolvimento ou praticado ato que desabone sua conduta profissional, comprovado pela chefia imediata.

Parágrafo único. Nenhum candidato poderá concorrer, simultaneamente, em mais de uma unidade de ensino.

Art. 7º O mandato do Diretor Escolar será de dois anos (2), podendo ser reeleito por igual período.

Art. 8º A Comissão de Gestão Democrática será composta pelos membros do Conselho Escolar.

§ 1º A Comissão de Gestão Democrática instalará o processo de escolha, na primeira quinzena de outubro.

§ 2º A Comissão de Gestão Democrática escolherá seu Presidente e secretário dentre os membros que a compõem, o que deverá ser registrado em atas, bem como os demais procedimentos pertinentes ao processo de escolha.

§ 3º Os membros da Comissão de Gestão Democrática, integrantes do Conselho Escolar, não poderão ser candidatos a Diretor de Escola.

§ 4º Em caso de um dos segmentos da Comunidade Escolar não estiver representado no Conselho Escolar, esse será indicado pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 9º São atribuições da Comissão de Gestão Democrática:

I - eleger seu presidente e secretário dentre os membros que a compõem, sendo este maior de 18 anos;

II - registrar em ata todos os trabalhos pertinentes ao processo de escolha da Direção da Escola;

III - elaborar, publicar e divulgar o Edital convocatório para a escolha da Direção da Escola;

IV - homologar e publicar, no primeiro dia útil após o encerramento do prazo de inscrição, o(os) nome(es) do(dos) candidato(s) inscritos para a Direção de Escola;

V - providenciar espaço no estabelecimento de ensino para propaganda e divulgação da proposta do candidato;

VI - elaborar a relação dos membros do magistério, servidores públicos, alunos, pais ou responsáveis por aluno, para identificação no momento da votação secreta;

VII - constituir as mesas eleitorais e escrutinadores necessários aos segmentos pais/alunos e membros do magistério, servidores públicos, com presidente e um secretário para cada mesa, escolhidos dentre os integrantes da comunidade escolar que não sejam candidatos e que não tenham vínculo de parentesco até o terceiro grau com estes;

VIII - credenciar, até dois fiscais, para acompanhar o processo de votação e escrutínio;

IX - orientar, previamente, os mesários sobre o processo de escolha;

X - divulgar, com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, o dia e horário da escolha, de forma a garantir a participação do conjunto da comunidade escolar;

XI - confeccionar cédulas de votação;

XII - providenciar todo o material necessário à escolha;

XIII - receber qualquer impugnação relativa ao processo de votação até 48 (quarenta e oito) horas após sua ocorrência, julgando-as nos três dias seguintes do recebimento;

XIV - receber, para em 24 (vinte e quatro) horas remeter ao Comitê Municipal, os recursos provindos do processo de escolha de Diretor Escolar;

XV - resolver os casos omissos não previstos nesta Lei, em consonância com a Secretaria Municipal de Educação, mediante consulta prévia e por escrito;

XVI - cumprir e fazer cumprir esta Lei.

Parágrafo único. Para decidir os recursos interpostos perante a Comissão da Gestão Democrática, o Prefeito Municipal nomeará os membros que para composição do Comitê Municipal, formado por cinco pessoas de notório saber pedagógico - administrativo, a qual decidirá, em 48 (quarenta e oito) horas, após o recebimento, sobre sua procedência ou não.

Art. 10. A Comunidade Escolar com direito a voto, de acordo com o artigo 4º desta Lei, será convocada pela Comissão da Gestão Democrática, através de Edital, na 1ª quinzena do mês de outubro.

§ 1º O Edital convocando a escolha, conterà também os requisitos e prazos para inscrição, data da prova de conhecimentos e apresentação do Plano de Ação dos candidatos, homologação e divulgação dos candidatos, dia, hora e local da votação e apuração, credenciamento dos fiscais de votação e apuração, além de outras instruções necessárias ao desenvolvimento do processo de escolha. Será fixado em local visível na escola, devendo a Comissão da Gestão Democrática enviar aviso do edital aos pais ou responsáveis por aluno, reforçando, através de bilhete, cada etapa do processo, com antecedência de 5 (cinco) dias.

§ 2º O Processo de Escolha de Diretor Escolar deverá ocorrer em no máximo 50 (cinquenta) dias.

Art. 11. A inscrição se fará por candidato, cabendo a cada um entregar à Comissão da Gestão Democrática, até quinze dias após a fixação do edital:

I - o pedido de inscrição;

II - prova do cumprimento dos requisitos exigidos no artigo 6º desta Lei;

III - "Curriculum vitae" contendo resultados gerenciais e evidências comprovadas da capacidade de liderança exercida pelos candidatos;

IV - Plano de Ação que queira executar no período.

§ 1º A Comissão da Gestão Democrática publicará, no primeiro dia útil após o resultado da prova de conhecimentos, o nome dos 3 (três) primeiros classificados, a data, o horário da apresentação do Plano de Ação para a Comunidade Escolar.

§ 2º Qualquer membro da respectiva Comunidade Escolar poderá, fundamentadamente e por escrito, fazer a impugnação de candidato que não preencher os requisitos desta Lei, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Art. 12. Não será permitido a participação de pessoas estranhas à comunidade escolar no processo de escolha de Diretor de Escola, excetuando-se o candidato.

Art. 13. Havendo um único candidato a escolha se dará conforme o art. 10, manifestando-se, igualmente, a comunidade escolar no sentido de aceitá-lo ou não, sendo considerado eleito Diretor se obtiver cinquenta por cento (50%) mais um dos votos válidos, na média dos segmentos, não computados os votos brancos e nulos.

Art. 14. Havendo mais de um candidato inscrito, será considerado eleito Diretor, o postulante que obtiver cinquenta por cento (50%) mais um dos votos válidos, na média aritmética dos segmentos da comunidade escolar, não computados os votos brancos e nulos.

Parágrafo único. Na hipótese de nenhum candidato alcançar o número de votos previstos no "caput", caberá à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto convocar os 02 candidatos com maior número de votos válidos, para disputar um 2º turno, no prazo máximo de 15 dias.

Art. 15. Escolhido o Diretor de Escola, a Comissão da Gestão Democrática entregará, ao Comitê Municipal em três dias após a escolha, a documentação relativa ao processo que será encaminhado à Secretaria Municipal de Educação para fins de designação.

Art. 16. A vacância de função de Diretor ocorrerá pela conclusão do mandato, renúncia, aposentadoria, falecimento, destituição ou término do período de 02 (dois) anos.

Parágrafo único. O afastamento do Diretor por período superior a 2 (dois) meses, excetuando-se os casos de licença de saúde e licença gestante, implicará vacância da função.

Art. 17. Ocorrendo vacância da função de Diretor, caberá à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto a indicação de novo Diretor, conforme período previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Em novas unidades escolares, criadas na forma da Lei, o Diretor Escolar será indicado pelo Secretário Municipal de Educação e designado pelo Chefe do Poder Executivo, pelo prazo necessário, até a época da realização de novo Processo de Escolha dos Diretores.

Art. 18. A destituição do Diretor somente poderá ocorrer motivadamente em duas hipóteses:

I - após sindicância em que lhe seja assegurado o direito de defesa e face à ocorrência de infração ou irregularidade funcional, prevista no Estatuto do Funcionário Público do Município de Sapiranga;

II - após a deliberação em assembléia geral da comunidade escolar, convocada pelo Conselho Escolar para este fim específico, a partir de requerimento encaminhado ao mesmo

com assinatura de, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos membros de cada segmento da comunidade escolar.

§ 1º A assembléia de que trata o inciso II deste artigo, deverá ser convocada pelo presidente do Conselho Escolar, em quinze dias após o recebimento do citado requerimento.

§ 2º Para instalação da assembléia geral da comunidade escolar, a que se refere o inciso II deste artigo, o quorum mínimo deverá ser de 50% (cinquenta por cento) mais um do número de votantes da cada segmento da comunidade escolar.

§ 3º Na assembléia de que trata o inciso II deste artigo, será assegurado ao Diretor em questão, o direito de defesa e, na aferição do resultado da votação, que ocorrerá através de voto secreto, observar-se-á proporcionalmente de 50% (cinquenta por cento) dos votos para cada segmento da comunidade escolar.

Art. 19. Havendo membros do magistério que preencham os requisitos dispostos em Lei, para concorrerem às funções de Diretor, e todos eles acusarem, expressamente e por escrito, o desinteresse em participar o Diretor será designado pela Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Desporto e designado pelo Chefe do Poder Executivo.

Disposições Gerais e Transitórias:

Art. 20. Excepcionalmente, o mandato dos primeiros Diretores escolhidos, em decorrência desta Lei, iniciará no primeiro dia útil do mês de janeiro de 2003.

Art. 21. No primeiro processo de escolha dos Diretores pode o candidato de habilitar sem plena satisfação do inciso IV, do artigo 6º da presente Lei, devendo atender os prazos da Legislação vigente.

Art. 22. Os casos omissos na presente Lei serão regulamentados por Decreto Municipal.

Art. 23. Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SAPIRANGA, AOS 11 DIAS DO MÊS DE SETEMBRO DE 2002.



Câmara Municipal de Saporanga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 3.118, DE 26/03/2003

Cria a premiação "Aluno Nota Dez" para estudantes do ensino fundamental e médio nas redes de ensino do Município de Saporanga, e dá outras providências.

RENATO DELMAR MOLLING, Prefeito Municipal de Saporanga, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a premiação "Aluno Nota Dez", ao final de cada ano letivo, para os cursos fundamental e médio, das três redes de ensino do Município de Saporanga.

Art. 2º Será selecionado um aluno de cada escola que obtiver no boletim o maior número de nota dez.

Parágrafo único. Em havendo empate, os alunos serão sorteados entre si e selecionado um aluno nota dez.

Art. 3º Será homenageado um aluno nota dez de cada escola.

Art. 4º O Diretor(a) de cada Escola informará ao Poder Legislativo Municipal, no final de cada ano, o aluno nota dez da respectiva escola.

Art. 5º A homenagem será feita, em Sessão Solene, no dia 11 de agosto, Dia do Estudante, no ano subsequente, pela Câmara de Vereadores que divulgará antecipadamente a data e o local.

Parágrafo único. Para os alunos escolhidos no ano de 2002, a homenagem será prestada na forma prevista no artigo 2º da Lei nº 2.880/2002.

Art. 6º Para atender as despesas decorrentes da presente Lei, serão adotadas as seguintes dotações orçamentárias:

3.3.9.0.31.00.00.00 - Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras, e

3.3.9.0.39.25.00.00 - Serviços de recepção e homenagens.

Art. 7º Revoga-se a Lei Municipal nº 2.880 de 14 de fevereiro de 2002.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SAPIRANGA, AOS 26 DIAS DO MÊS DE MARÇO DE 2003.



Câmara Municipal de Saporanga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 3.180, DE 03/07/2003

Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências.

RENATO DELMAR MOLLING, Prefeito Municipal de Saporanga, Estado do Rio Grande do Sul.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou, e eu sanciono a seguinte Lei:

Título I - Da Gestão Democrática do Ensino Público Municipal

Art. 1º A Gestão Democrática do Ensino Público, princípio inscrito no art. 206, inciso VI da Constituição Federal, no art. 15 da 9.394/96, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no art. 172, inciso VI da Lei Orgânica do Município de Sapiranga, e na Lei Municipal nº 2.938/2002, passa a ser regulamentada nos termos desta Lei e demais normas dela decorrentes.

Art. 2º A Gestão Democrática do Ensino Público Municipal será concretizada mediante a observação dos seguintes fundamentos:

- I** - igualdade de condições ao acesso e permanência na escola;
- II** - compromisso com a promoção de uma educação voltada para a pedagogia do sucesso;
- III** - compromisso com a proficiência de todos os alunos das unidades de ensino;
- IV** - participação dos segmentos da comunidade escolar em entidades e conselhos escolares;
- V** - autonomia das Unidades de Ensino nas dimensões administrativas, pedagógica e financeira, em consonância com a legislação pertinente em vigor, ficando submetidas à supervisão das autoridades municipais competentes;
- VI** - garantia do padrão de qualidade;
- VII** - transparência e eficiência em todas as etapas do processo da gestão democrática dos recursos públicos e dos particulares repassados ao atendimento das Unidades de Ensino.

Capítulo I - Da Autonomia Administrativa

Art. 3º A Autonomia Administrativa das Unidades de Ensino será garantida por:

- I** - processo de escolha de diretores conforme disposto em Lei Municipal;
- II** - Constituição dos Conselhos Escolares conforme legislação vigente;
- III** - Constituição das Associações de Pais e Mestres regidas por estatuto próprio;
- IV** - formulação, aprovação, implementação da Proposta Pedagógica e Plano de Desenvolvimento da Escola das Unidades de Ensino;
- V** - elaboração do Regimento Escolar;
- VI** - Classificação Tipológica das Escolas.

Art. 4º Entende-se por Unidade de Ensino:

- I** - Escola de Educação Infantil, quando oferece a educação infantil de 0 a 6 anos;
- II** - Escola de Ensino Fundamental, quando oferece o ensino fundamental ou parte dele;
- III** - a educação especial é oferecida em Unidade de Ensino situada em local de fácil acesso do Município.

Seção I - Da Administração das Unidades de Ensino

Art. 5º A Administração da Unidade de Ensino será exercida pelo Diretor Escolar, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as normas legais que regem a Autonomia Administrativa, Pedagógica e Financeira, as editadas pela Secretaria Municipal de Educação e a Proposta Pedagógica da respectiva Escola.

Art. 6º São competências do Diretor Escolar as atribuições constantes no Regimento Escolar e/ou Regimento Padrão das Escolas da Rede Municipal de Ensino, normas estabelecidas na Legislação Municipal vigente e da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Seção II - Dos Conselhos Escolares

Art. 7º Os Conselhos Escolares de Ensino são instâncias em nível de escola, com função deliberativa, consultiva e fiscalizadora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras, regidas por legislação específica.

Seção III - Das APMs

Art. 8º As Associações de Pais e Mestres, consistem em Entidades que visam integrar Escola-Família e comunidade, a fim de prestar auxílio ao aluno em todas as modalidades.

Parágrafo único. As Associações de Pais e Mestres reger-se-ão por Estatuto próprio, em consonância com as normas editadas pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto e a Proposta Pedagógica da respectiva Escola.

Seção IV - Da Proposta Pedagógica

Art. 9º Todas as ações a serem desenvolvidas pela Escola deverão estar estabelecidas na sua Proposta Pedagógica em consonância com o Plano Municipal de Educação e a Proposta Pedagógica do Município, sendo elaborada, executada e avaliada por toda a comunidade escolar, constituída por alunos, pais, professores, responsáveis pelos serviços administrativos, sob a coordenação geral do Diretor e Coordenador Pedagógico da escola.

Parágrafo único. A Proposta Pedagógica será avaliada e replanejada anualmente podendo ser alterada a qualquer tempo de acordo com a realidade e/ou o entendimento das autoridades municipais competentes, devendo ser aprovada pela Comunidade Escolar e referendada pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Seção V - Do Regimento Escolar

Art. 10. O Regimento Escolar é a tradução legal de tudo aquilo que a Proposta Pedagógica construir.

§ 1º A escola poderá optar pelo Regimento Padrão das Escolas Municipais e/ou construir o Regimento Escolar próprio.

§ 2º O Regimento Escolar das Escolas de Ensino Fundamental deverá ser encaminhado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, para aprovação pelo Conselho Municipal de Educação de Sapiranga.

§ 3º O Regimento Escolar das Escolas de Educação Infantil será elaborado e aprovado pela Comunidade Escolar e encaminhado para a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto que o enviará ao Conselho Municipal de Educação para cadastro, análise e arquivamento.

Seção VI - Da Tipologia das Escolas

Art. 11. A Tipologia das Escolas define os recursos humanos da Equipe Administrativa e Pedagógica, os equipamentos e os recursos básicos para o funcionamento da escola, conforme normatização da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Capítulo II - Da Autonomia Pedagógica

Art. 12. A Autonomia Pedagógica está assegurada na garantia da Unidade de Ensino em elaborar sua Proposta Pedagógica e Plano de Desenvolvimento da Escola, em consonância com as políticas públicas e as normas emanadas do sistema de ensino e da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Art. 13. A Proposta Pedagógica da Unidade de Ensino deverá constar de:

I - princípios filosóficos que Norteiam o trabalho na Unidade de Ensino, suas implicações na(s) etapa(s) da educação básica que oferece e na realidade local;

II - fundamentação ético-político, epistemológico e didático-pedagógicos que embasam a ação educativa;

III - objetivos e diretrizes da Unidade de Ensino na sua ação educativa;

IV - Currículo Escolar elaborado em atendimento ao estabelecido pelo Sistema de Ensino respeitada a unidade nacional e o Plano de Estudos da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;

V - mecanismos, instrumentos e processos de formação permanente dos profissionais lotados e em exercício na Unidade de Ensino;

VI - mecanismos de sondagem - diagnóstico, enturmação, correção de fluxo, classificação e reclassificação, acompanhamento do rendimento escolar, da frequência e evasão, aceleração de aprendizagem, promoção do aluno, projetos especiais de aprendizagem para alunos com dificuldades;

VII - avaliação institucional do desempenho da ação educativa.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação realizada pela Equipe Escolar e o Conselho Escolar, servirão como base para a reavaliação e aperfeiçoamento da Proposta Pedagógica da escola.

VIII - calendário escolar assegurando os dias letivos e a carga horária previstos na legislação vigente e normas emanadas pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;

IX - normas internas em consonância com o Regimento Escolar e/ou o Regimento Padrão das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Sapiroanga;

X - projetos especiais e específicos da Unidade de Ensino.

Art. 14. O Plano de Desenvolvimento da Escola é o instrumento que estabelece os objetivos, metas, ações, prazos, responsáveis e os recursos necessários para o alcance dos resultados almejados, tendo como foco a eficácia da aprendizagem e o sucesso do educando.

Parágrafo único. O Plano de Desenvolvimento da Escola deverá ser elaborado com a participação efetiva de toda a comunidade escolar, considerando como parâmetro a avaliação

e a análise dos dados e os resultados finais do ano anterior, compartilhado com a gerência e superintendência da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

Art. 15. O Plano de Estudos caracteriza-se por uma abordagem essencialmente pedagógica na organização dos componentes curriculares e atividades educativas, definindo:

I - os conhecimentos, habilidades e competências a serem desenvolvidas;

II - a abrangência e a profundidade do objeto a ser estudado;

III - a carga horária para cada componente curricular, atendendo as necessidades e especificidades da realidade da rede municipal de ensino.

Capítulo III - Da Autonomia Financeira

Art. 16. A Autonomia da Gestão Financeira das Escolas Públicas Municipais, assegurada pela administração parcial dos recursos, objetiva a agilidade na consecução das necessidades materiais do educando e a melhora progressiva da qualidade de ensino.

Art. 17. Os recursos financeiros serão repassados trimestralmente, à Unidade Executora (Associação de Pais e Mestres ou similares) instituída pela respectiva escola, sendo especificamente a ela vinculada, desde que possa responsabilizar-se pelo recebimento e aplicação dos recursos.

§ 1º As Unidades Executoras Interessadas em assumir a Autonomia da Gestão Financeira para administrar os recursos descritos no *caput* deverão comprovar sua regularidade apresentando os seguintes documentos:

I - ato constitutivo devidamente registrado no Ofício Competente, acompanhado de prova de Diretoria em exercício;

II - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda;

III - prova de regularidade para com as Fazendas (certidões emitidas pela Secretaria da Receita Federal e pela Dívida Ativa da União), Estadual e Municipal;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social (p/ INSS) e de situação junto ao FGTS (p/ Caixa Federal)

§ 2º A adesão das unidades executoras que tiverem a respectiva documentação cadastral aprovada, dar-se-á mediante Convênio.

Art. 18. A Autonomia da Gestão Financeira das escolas gerida pelas Unidades Executoras está adstrita à disponibilidade financeira-orçamentária e metas fiscais em cada exercício, tendo, sobretudo, como base o número de alunos da escola a que estiver vinculada.

Art. 19. A realização de despesas pelas Unidades Executoras, observará as normas estabelecidas pela Lei 8.666/83 e as Leis Orçamentárias Municipais e compreenderá:

I - 80% custeio; e

II - 20% capital.

Art. 20. Todos os recursos recebidos pela Unidade Executora serão mantidos na conta bancária específica na qual serão depositados exclusivamente os recursos da Autonomia Financeira, devendo os respectivos saques serem realizados somente mediante cheque nominal ao credor, devidamente assinado pelo Diretor da escola e pelo Presidente da APM, para o pagamento de despesas efetivamente vinculadas aos objetivos do Programa.

Parágrafo único. É vedada a aplicação no mercado financeiro, dos valores recebidos em decorrência deste Programa, salvo quando tal não determine qualquer prejuízo ou retardamento na implementação dos objetivos propostos, e, neste caso, em o sendo em estabelecimentos oficiais de crédito, mantidos os decorrentes rendimentos na conta bancária vinculada ao Programa e ao convênio, sendo compulsoriamente destinados à execução do respectivo objeto.

Art. 21. A Secretaria Municipal de Educação apreciará as respectivas prestações de contas, que serão encaminhadas pelas Unidades Executoras, até 15 dias do encerramento de cada trimestre.

§ 1º A prestação de contas supracitada constitui-se em pré-requisito fundamental para a liberação de novos suprimentos.

Art. 22. O Poder Executivo Municipal regulamentará através de Decreto, sobre os procedimentos e formas de repasse, bem como sobre as prestações de contas financeiras e contábil do montante dos recursos gerenciados pelas Unidades Executoras.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SAPIRANGA, AOS 03 DIAS DO MÊS DE JULHO DE 2003.



Câmara Municipal de Sapiiranga
Estado do Rio Grande do Sul

LEI MUNICIPAL Nº 3.254, DE 19/11/2003

Dispõe sobre a Política de Alfabetização na 1ª Série do Ensino Fundamental da Rede Municipal.

(Revogada)

Esta Lei foi revogada pelo art. 4º da Lei Municipal nº 3.643, de 07.06.2005.

RENATO DELMAR MOLLING, PREFEITO MUNICIPAL de Sapiiranga, Estado do Rio Grande do Sul,

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Institui a Política de Alfabetização para atender as crianças matriculadas na 1ª série do Ensino Fundamental do Município, em observância à Lei nº 9.394/96 e Lei 10.172/01.

Art. 2º Ficam implementadas ações que propiciem as condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino, estabelecendo as seguintes competências:

I - Ao Município:

- a)* Dotar as salas das 1as. séries de condições físicas adequadas;
- b)* **b)** Garantir insumos básicos para as escolas;

- c) c)* Corrigir o fluxo escolar através de programas de atendimento aos alunos defasados em idade/série.
- d) d)* Garantir dotação orçamentária, oferecendo bonificação anual para o professor alfabetizador que atingir a meta do Plano Anual de Trabalho da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, a ser pago no final do período letivo no valor de R\$ 500,00.

II - À Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto:

- e) a)* Selecionar e remanejar professores com perfil previamente estabelecido, considerando: competência técnica, afinidade com a 1ª série, compromisso com o processo de alfabetização e certificação de professor alfabetizador;
- f) b)* Elaborar o Programa de Ensino específico para a 1ª série;
- g) c)* Fazer avaliação externa das turmas de 1ª série e divulgar os resultados;
- h) d)* Atrelar os incentivos dos professores alfabetizadores aos resultados obtidos nas turmas;
- e)* Propor correções de estratégias e ações;
- i) f)* Acompanhar, através da Supervisora Pedagógica, as ações desenvolvidas;
- j) h)* Definir e garantir a capacidade de atendimento em cada sala de aula de 1ª série, fixando o número de 25 (vinte e cinco) alunos como limite máximo;
- k) i)* Acompanhar o cumprimento dos 200 dias letivos e das 800 horas/aulas na 1ª série, estabelecidos na Lei nº 9.394/96.
- l) j)* Elaborar o Plano Anual de Trabalho, descrevendo Metas a serem atingidas nas 1ªs séries do Ensino Fundamental e a forma de avaliação externa, propiciando o acesso à bonificação anual descrita no inciso I, alínea "d", do presente artigo.
- m) III - À Equipe Diretiva-Pedagógica:**
- n) a)* A responsabilidade pelo acompanhamento do desempenho acadêmico dos alunos e de seus resultados estabelecendo metas e ações para a alfabetização na Proposta Pedagógica da escola;
- o) b)* Assessorar e acompanhar o trabalho dos professores alfabetizadores, objetivando o alcance das metas estabelecidas;
- p) c)* Proporcionar aos professores alfabetizadores os recursos didáticos necessários para o desenvolvimento de suas atividades;
- q) d)* Definir na Proposta Pedagógica a metodologia mais adequada para a alfabetização na 1ª série;
- r) e)* Avaliar periódica e sistematicamente os seus professores;
- s) f)* Promover a capacitação e formação continuada dos professores alfabetizadores;
- t) g)* Garantir o cumprimento dos 200 dias letivos e 800 horas/aulas estabelecidos na Lei nº 9.394/96 (LDB);

- u) *h)* Formar uma equipe de alfabetizadores de excelência;
- v) *i)* Assegurar vaga para o professor alfabetizador, obedecendo a ordem dos critérios abaixo:
 - 1º - Professor com certificação comprovada de "Professor Alfabetizador";
- w) *2º* - Professor com o perfil de alfabetizador conforme com a Instrução Normativa da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;
- x) *3º* - Experiência de três anos de docência nas classes de 1ª série, com desempenho comprovado pelo estágio probatório e/ou pela avaliação externa promovida pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto de Sapiranga.
- y) **IV** - Ao professor Alfabetizador:
 - z) *a)* Identificar, em conjunto com as pessoas envolvidas na ação pedagógica, educandos que apresentem dificuldades no processo educativo, a partir desse levantamento, planejar e executar atividades diversificadas, garantindo novas oportunidades de aprendizagem;
 - aa) *b)* Comprometer-se com a frequência e a permanência de todos os alunos, na escola promovendo ações voltadas para a pedagogia do sucesso;
 - bb) *c)* Participar de todo o processo avaliativo da escola, respeitando o Regimento Escolar e os prazos estabelecidos em cronograma;
 - cc) *d)* Participar dos momentos de formação continuada que propiciem o aprimoramento do seu desempenho;
 - dd) *e)* Estabelecer como meta alfabetizar, com qualidade, 100 por cento dos alunos matriculados na 1ª série atendendo o estabelecido no Programa de Ensino da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.
 - ee) **Parágrafo único.** Os alunos portadores de deficiência serão avaliados por uma equipe multiprofissional que adotará orientações pedagógicas individualizadas, não sendo computados nos 100 por cento.
 - ff)

Art. 3º À Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto competirá baixar atos normativos complementares, para viabilizar a aplicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor em 01 de janeiro de 2004.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL, AOS 19 DIAS DO MÊS DE NOVEMBRO DE 2003.

