

O processo de seleção de alternativas para a gestão educacional

Renata Cecilia Estormovski* 

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, Brasil.

Resumo

O estudo analisa os modelos *charter* e Inova BH a partir das falas à imprensa de representantes do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, que as elencam como alternativas para a gestão das escolas da rede. Partindo de um referencial teórico que discute o conceito de política pública, sua abordagem sequencial e, dentro desse movimento, especifica a formulação de alternativas, realiza-se uma análise de conteúdo, buscando compreender – com base no materialismo histórico-dialético –, como as conotações ideológicas das propostas colocam-nas em destaque diante de outras possíveis políticas. O caráter dinâmico e os interesses que norteiam as tomadas de decisão nas ações estatais se salientam, apontando como as opções indicadas se constituem em relação com o contexto neoliberal e trazem implicações para o fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas; Formulação de Alternativas; Gestão Educacional.

Abstract

The selection process of educational management alternatives

The study analyzes the charter and Inova BH models based on the statements made by representatives of the government of Rio Grande do Sul, who list them as alternatives for the management of the chain's schools. Starting from a theoretical reference that discusses the concept of public policy, its sequential approach and, within this movement, specifies the formulation of alternatives, a content analysis is carried out, seeking to understand – based on historical-dialectical materialism –, such as ideological connotations of the proposals put them in the forefront of other possible policies. The dynamic character and interests that guide decision making in state actions stand out, pointing out how the options indicated are in relation to the neoliberal context and have implications for strengthening democratic management in public schools.

Keywords: Public Policy Analysis; Formulation of Alternatives; Educational Management.

Resumen

El proceso de selección de alternativas de gestión educacional

El estudio analiza los modelos *chárter* e Inova BH basados en las declaraciones hechas por representantes del Poder Ejecutivo de Rio Grande do Sul, quienes los enumeran como alternativas para la gestión de las escuelas de la red. Partiendo de un marco teórico que discute el concepto de política pública, su enfoque secuencial y, dentro de este movimiento, especifica la formulación de alternativas, se lleva a cabo un análisis de contenido, buscando comprender, basado en el materialismo histórico-dialéctico, como las connotaciones ideológicas de las propuestas las ponen en primer plano ante otras posibles políticas. Se destaca el carácter dinámico y los intereses que guían la toma de decisiones en las acciones estatales, señalando cómo las opciones indicadas están en relación con el contexto neoliberal y tienen implicaciones para el fortalecimiento de la gestión democrática en las escuelas públicas.

Palabras clave: Análisis de Políticas Públicas; Formulación de Alternativas; Gestión Educacional.

* E-mail: renataestormovski@yahoo.com.br

Considerações iniciais

A gestão democrática no ensino público pode ser considerada uma das conquistas setoriais mais importantes dos últimos anos. Fruto de discussões realizadas principalmente nos debates que antecederam a proposição da Constituição Federal de 1988 e que se materializaram em certa medida nela e em documentos posteriores, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1996), a gestão democrática tem sido incorporada pelos sistemas de ensino. Guiada pela participação nos processos de tomada de decisão, proporciona a construção coletiva de projetos que contemplem as necessidades e os interesses dos sujeitos que usufruem do direito público à educação, tanto no âmbito das redes quanto das instituições escolares.

No Rio Grande do Sul, a gestão das escolas da rede pública estadual tem figurado na agenda do Poder Executivo, já que sujeitos vinculados ao governo relacionam a ela problemas estruturais, de custos e de qualidade que percebem na realidade. A partir de sua própria compreensão, esses atores salientam em suas manifestações públicas duas alternativas para a modificação dessa situação: o estabelecimento de parcerias com instituições privadas para construção e manutenção de escolas (conforme o projeto mineiro Inova BH) e a inserção do modelo de escolas *charter* americano (em que a gestão é compartilhada com organizações sociais) na rede pública estadual. A decisão acerca da alternativa a ser efetivada como política pública nas escolas estaduais ainda não foi divulgada, contudo, compreender essas propostas e suas especificidades auxilia no entendimento das concepções em que se baseiam – e em como impactam o processo político. Além disso, colabora com a compreensão do motivo pelo qual tais modelos têm se destacado diante de outras possibilidades e auxilia na compreensão das políticas públicas como processos dinâmicos e complexos, atravessados por concepções e interesses distintos.

Dessa forma, o estudo objetiva analisar essas duas alternativas que têm figurado nas falas à imprensa de representantes do Poder Executivo do Rio Grande do Sul para a gestão das escolas da rede. A partir disso, pretende-se entender esse momento pré-decisional, compreendendo como as conotações ideológicas das propostas colocam-nas em destaque diante de outras possíveis políticas e trazem implicações para o fortalecimento da gestão democrática na rede. Para interpretá-las, utiliza-se o método de análise de conteúdo, definido por Campos (2004) como uma forma de compreender os sentidos expressos em um documento. Serão seguidas suas etapas que, de acordo com o autor, implicam a exploração inicial de materiais que tratem do tema em foco, com a definição do *corpus* da pesquisa (nesta análise, uma entrevista, uma reportagem

e uma notícia foram selecionadas por tratar dessas alternativas); a delimitação das unidades de análise (as falas proferidas por sujeitos com legitimidade pública e o contexto em que estão inseridas, perceptíveis nos textos escolhidos); e a categorização desses elementos (os argumentos utilizados por esses atores para a inserção dos modelos *charter* e Inova BH) para discussão.

O texto está estruturado em quatro seções: na primeira, as políticas públicas são conceituadas e problematizadas a partir de autores como Frey (2000) e Jaime et al. (2013), enfocando-se sua dimensão processual; após, direciona-se a discussão para a compreensão da etapa de formulação de alternativas através de autores como Kingdon (2006) e Sabatier (1988 apud SOARES, ALVES, 2015), argumentando-se a respeito do papel de distintos atores e do Estado (em sua relação com a sociedade capitalista) nesse movimento; a seguir, os documentos selecionados são apresentados, com as falas dos atores centrais sendo expostas e suas argumentações esclarecidas; por último, então, os elementos são discutidos e relacionados com vistas a alcançar o objetivo exposto. A análise será construída diante de uma perspectiva materialista, que compreende o Estado não como uma abstração ou como um ente que age guiado por propósitos de bem comum, mas como um “instrumento de dominação de classe” (HARVEY, 2005, p. 85), que efetiva políticas que favorecem os interesses de determinados grupos dominantes em dado contexto histórico e geográfico.

As políticas públicas como processos

Ao iniciar esta análise de alternativas, torna-se importante situá-la como parte de uma área abrangente que desenvolve pesquisas relacionadas a diferentes setores de atuação estatal e que se amparam em distintos referenciais. A princípio, o desenvolvimento de investigações sistemáticas – que localizavam as políticas públicas como um campo de estudos – se deu nos Estados Unidos, na década de 1950, sob o que convencionou-se chamar de “*policy science*” (FREY, 2000). Logo depois, na década de 1970, a “*policy analysis*” passou a figurar na Alemanha e também em outras partes da Europa. Em países latino-americanos, como o Brasil, tais discussões são ainda mais recentes, com especificidades vinculadas às peculiaridades econômicas e sociais típicas de países em desenvolvimento que, como reforça Frey (2000), exigem uma adaptação dos instrumentos de análise utilizados em estudos e pesquisas da área.

Diferentes autores buscam conceituar as políticas públicas, como Thoenig (2006), que as considera como intervenções realizadas por uma autoridade (legitimada e provida de

poder público) em determinado setor de um território ou de uma sociedade. Para Gobert e Müller (1987, apud HÖFLING, 2001, p. 31), são o Estado em ação e implicam, para Oszlak e O'Donnell (1995), em um conjunto de ações e omissões, que não se reduzem a artifícios e procedimentos organizacionais, mas que se configuram como um elemento da participação política (FARENZENA, LUCE, 2014) e são, portanto, fundamentais à democracia. Müller (2006) ainda destaca que as políticas públicas dão significado a um problema, a suas consequências e alternativas de resolução, estabelecendo-se como processos que trazem representações sobre a percepção da realidade, sua compreensão e as ações sobre ela.

Depreendem-se, nessa construção, três dimensões da política pública: *polity*, *politics* e *policy*, discutidas por diferentes autores. Frey (2000) sistematiza-as, respectivamente, como a estrutura institucional e a ordem do sistema político; o processo político, suas negociações e seus conflitos; e os conteúdos concretos: os programas, os problemas técnicos e o conteúdo material das políticas. Destaca-se que o campo de estudos que leva o nome de Políticas Públicas possui as “*policies*” como seu objeto de análise, no entanto, todas as dimensões estão em constante relação, entrelaçando-se e influenciando-se mutuamente (FREY, 2000).

Jaime et al. (2013) destacam que, em sua gênese, com as pesquisas de Lasswell, esse campo buscava articular a ciência ao processo de tomada de decisões, em dois âmbitos entrelaçados: o desenvolvimento de estudos pautados em bases científicas que explicassem os processos das políticas e o uso destes conhecimentos para o aprimoramento da própria área. A primeira dimensão deu origem a várias investigações, entre as quais se destaca o enfoque processual das políticas públicas, também conhecido como modelo sequencial, de fases ou etapas das políticas. Essa construção compreende que as políticas públicas são estruturadas em um encadeamento de fases que estão inter-relacionadas e que nem sempre se constituem como uma sequência linear de ações, ampliando as análises que por muito tempo dedicaram-se exclusivamente ao momento decisional protagonizado por certa autoridade (JAIME et al., 2013).

As etapas, que foram inicialmente definidas nos estudos de Lasswell, possuem diferentes reformulações, que Villanueva (1996 apud JAIME et al., 2013) classifica como: a definição de um problema, a estruturação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação de uma política pública. Nesta análise, que busca discutir de forma específica a formulação de duas alternativas para a gestão das escolas da rede pública estadual, essa etapa do processo será enfatizada. Contudo, ratifica-se que seu destaque se configura como importante para a

compreensão de como uma política pública se desenvolve de maneira estruturada, mas sem negligenciar os vínculos que se estabelecem entre as fases.

A indicação de alternativas para a resolução de um problema público

A formulação de alternativas para uma política pública compreende a indicação das possibilidades de ação (JAIME et al., 2013) para que se resolva um problema que figura na agenda governamental em dado espaço-tempo. Também implica na identificação das potencialidades e limitações de cada um dos possíveis caminhos a serem seguidos. Jaime et al. (2013) destacam que há concepções que se detêm em critérios técnicos, instrumentais e considerados como mais racionais (em um paradigma positivista) e outras, pós-positivistas, que concebem a identificação das alternativas como um processo mais complexo e dinâmico, que valoriza a ação e o conhecimento do analista de políticas. Há, ainda, modelos como o incremental, que representam mudanças muito sutis quanto às políticas vigentes, sem que a alternativa em questão signifique uma ruptura com programas ou propostas que já estejam implementados em um certo cenário. Nessa construção, alguns critérios são considerados, como a legalidade, a racionalidade econômica e a viabilidade organizacional e política de uma proposta (JAIME et al., 2013), o que torna limitado o horizonte de alternativas possíveis para um problema. Questões legais, ideológicas e orçamentárias, por exemplo, tornam a discussão sobre as alternativas para que um problema público seja resolvido por meio de uma política uma etapa emaranhada por discussões, ponderações, negociações e, muitas vezes, conflitos ou jogos de interesse.

Kingdon (2006) elucida que as alternativas são elaboradas por comunidades de especialistas, muitas vezes invisíveis, formadas por “acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham em grupos de interesse” (p. 231), que agem de forma relativamente articulada. Suas propostas são divulgadas por meio de “discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares” (p. 231). Kingdon (2006) também cita alguns critérios que, em suas pesquisas, destacam-se na seleção de alternativas para um problema público: ser viável tecnicamente, possuir valores afins aos das comunidades envolvidas e a possibilidade de antever rejeições – orçamentárias, de aceitação pela população ou pelos próprios políticos, por exemplo. As ideias que possuem preferência em dados grupos são discutidas, reelaboradas e promovidas pelos “*policy entrepreneurs*” (atores preocupados com dado problema, envolvidos com a promoção de certos valores ou com interesse pessoal

na aprovação de certa ideia, por exemplo), como o autor destaca. Assim, passam por um processo de “amaciamiento”, que faz com que, ao se abrir uma janela de política, determinada alternativa esteja pronta para ser proposta.

As janelas, muito discutidas por Kingdon (2006), se configuram como o momento ideal de proposição de uma ideia, o que acontece quando fluxos convergem no processo político: a evidência de um problema, uma alternativa de política e seu oferecimento como solução em uma conjuntura política favorável. A identificação de uma janela e o preparo anterior de uma proposta fazem com que as chances de aprovação de uma ideia aumentem consideravelmente, por mais que o processo das políticas não siga exatamente uma linearidade: alternativas muitas vezes já existem e são amplamente discutidas antes de um problema ligado a elas se sobressair (KINGDON, 2006).

Em relação com tais estudos, convém mencionar as contribuições de Paul Sabatier (complementado por colaboradores como Jenkins-Smith e Weible), que lançou o modelo de Coalizões de Defesa, em 1988, como uma forma de aprofundar as considerações acerca do momento de formulação de uma política. Partindo das percepções de que as etapas percorridas nesse movimento estão integradas e são dinâmicas (SOARES, ALVES, 2015), acrescentou a elas, de forma central, o entendimento de que os atores implicados na construção de políticas unem-se a partir de concepções unívocas e formam coalizações a fim de apoiar dado direcionamento. Em um modelo no qual mudanças são percebidas como intrínsecas às políticas, principalmente se analisadas temporalmente, passa-se a considerar o papel de sujeitos que não estão ligados diretamente a governos, como jornalistas, líderes de grupos interessados em certa decisão e pesquisadores.

A partir disso, Sabatier (1988 apud SOARES, ALVES, 2015) elencou pressupostos que seriam estruturais a esse modelo, já que afetariam as concepções e as mudanças ocorridas nas políticas por meio de uma aprendizagem orientada e de perturbações externas. Essas bases seriam as compreensões de que: a) em um subsistema político, especialistas influenciam a formulação de uma política, que também é afetada por questões econômicas, políticas e sociais de âmbito macro; b) múltiplos atores unem-se em coalizões de defesa, em nível intermediário, para dar vazão a ideias centrais de seu interesse; c) uma psicologia social auxilia os indivíduos, em nível micro, a reforçarem dadas convicções que ratificam certas decisões políticas. A essas questões, posteriormente o autor acrescentou, junto a seus colaboradores, outras duas: d) pode haver um choque interno, ou seja, a percepção de uma falha em um subsistema de uma política, o que impacta na percepção do direcionamento que uma coalizão construiu e

altera o fluxo de sua proposta; e) um acordo negociado pode ser estabelecido, já que uma alteração na política arquitetada por grupos pode transformar uma situação de conflito entre coalizões para um pacto entre elas, permitindo sua efetivação. Tornando o jogo político mais concreto, Sabatier inseriu tais elementos que favorecem análises mais elaboradas do momento em que alternativas são propostas e disputadas por diferentes coalizações antes da definição da alternativa a ser implementada.

Distintos atores, assim, influenciam a definição de uma política pública, que é constituída no âmbito do Estado, e este precisa ser compreendido – na perspectiva adotada neste artigo – em sua relação com a sociedade capitalista em que se estabelece. Como Harvey (2005) aborda, o Estado exerce tarefas de apoio ao modo de produção capitalista, o que se dá principalmente por meio de estratégias como a transformação dos interesses da classe dominante em um “interesse geral ilusório” (HARVEY, 2005, p. 81). As alternativas para as políticas sociais, entre as quais as educacionais se situam, assim, são efetivadas por meio desses princípios. Os próprios direitos constitucionalizados não são considerados por Vieira (2004) como concessões feitas de bom grado por um governo, mas como conquistas dos trabalhadores por meio de suas lutas, aceitas apenas em parte de acordo com aquilo que a classe dominante considera possível.

Nesse contexto, o neoliberalismo, atual período do capitalismo, acirra as contradições, típicas desse modo de produção. As narrativas de crise se tornam constantes, com o Estado sendo responsabilizado por gastar valores muito altos em políticas sociais e, por conta do voto, direcionar fundos para agradar seus eleitores, promovendo saques à propriedade privada (PERONI, 2013). A democracia, assim, seria prejudicial e, não sendo possível a privatização total dos serviços públicos, as instituições deveriam ser esvaziadas de sua permeabilidade democrática. A atual social-democracia, anteriormente chamada de terceira via, possui o mesmo diagnóstico neoliberal, mas argumenta que, repassando-se responsabilidades públicas para o terceiro setor, estar-se-ia democratizando a democracia (GIDDENS, 1999). Diversas reformas são empreendidas, então, reconfigurando o Estado de forma a torná-lo gerencial e utilizando-se de argumentos voltados à modernização e à eficiência, como Clarke e Newman (2012) debatem, com implicações que se efetivam, inclusive, na gestão das escolas públicas.

Na realidade brasileira, essa concepção de Estado se torna tácita a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (BRASIL, 1995). O documento definia estratégias como a privatização, a terceirização e a publicização para superar a crise vivida

na época – considerada pelo Plano também uma crise do Estado –, aliadas a conceitos como eficiência, eficácia e efetividade. Constantemente mencionados de forma equivocada, Marinho e Façanha (2001) diferenciam semanticamente esses termos, sendo eficiência definida como a execução de uma tarefa a partir do mínimo possível de recursos; eficácia entendida como o alcance de resultados tidos como ideais de acordo com metas estabelecidas; e a efetividade, como os impactos gerados, ou seja, as transformações implicadas para além da tarefa enunciada. Guiados por essas concepções, os serviços sociais passaram a ser considerados não mais como obrigação exclusiva do Estado, sendo que o PDRAE endossou ideários tipicamente neoliberais que resultaram, na educação, na disseminação de argumentos sobre a inferioridade desse serviço público frente ao privado, na adoção de resultados positivos em avaliações de larga escala como sinônimo de qualidade e no encorajamento à adoção de modelos de gestão vinculados ao privado para aprimorar a educação estatal.

Nas seções seguintes, em que as alternativas para a gestão da rede estadual do Rio Grande do Sul são descritas, tais questões são ilustradas e discutidas. Por meio das propostas selecionadas por agentes do governo, percebe-se que, por mais que a educação pública possua entre seus princípios a gestão democrática, têm se materializado na realidade projetos distintos que estão vinculados aos princípios de mercado, próprios da sociedade capitalista.

As alternativas definidas para a gestão da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul

A educação figura entre as áreas que são alvo de preocupações constantes dos governos, manifestando-se em suas agendas e sendo uma temática assídua nas discussões. No estado do Rio Grande do Sul, os resultados de avaliações em larga escala das escolas da rede estadual¹, referenciados como negativos quando de sua divulgação, são usados como métrica quanto à qualidade da educação oferecida. A falta de professores faz parte da rotina de dezenas de escolas em todas as regiões do estado, citada na mí-

¹ De acordo com o Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>), a rede estadual do Rio Grande do Sul tem conservado posições entre 14^a e 15^a no *ranking* nacional quando em comparação a outros estados, tendo aumentado seu resultado de 4,2 em 2005 para 5,7 em 2017 para turmas de 5^o ano do Ensino Fundamental e de 3,5 para 4,3 para o 9^o ano do mesmo nível nesse período. No 3^o ano do ensino Médio, seguindo uma tendência percebida em outros estados (apenas dois alcançaram sua meta em 2017 e a média nacional é de 3,5), o Rio Grande do Sul teve 3,4 em 2007, aumentando um pouco essa pontuação, mas voltando ao mesmo índice em 2017. Os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio não alcançam sua meta desde 2011, o que não significa que estejam em situação díspar em relação ao restante do país, que demonstra resultados similares e oscilações, em grande parte dos estados, mínimas.

dia quase semanalmente. Problemas estruturais nas instituições, como em instalações elétricas e telhados, também são habituais, atrasando o ano escolar e forçando as aulas a ocorrerem em prédios cedidos ou até mesmo em *containers*. Nos discursos de representantes do governo, veiculados corriqueiramente na imprensa a fim de se justificarem tais situações, figura a percepção da rede como cara e ineficaz. Ademais, a crise fiscal é tema recorrente, sendo que o Poder Executivo não tem conseguido nem mesmo arcar com os gastos fixos, como a folha de pagamento do funcionalismo estadual, mesmo com os recursos direcionados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o estado.

Diante disso, a alteração da forma como se dá a gestão nas escolas tem sido citada por atores políticos como uma maneira de solucionar esses problemas, barateando custos, modernizando a administração e levando mais eficácia e eficiência. Essas questões são explicitadas por atores ligados ao governo e constam em suas falas, veiculadas em entrevistas e matérias jornalísticas. No dia 20 de maio de 2019, no site do governo estadual², noticia-se que Eduardo Leite e Ranolfo Vieira Júnior – atuais governador e vice-governador do Rio Grande do Sul – reuniram-se com o precursor das escolas *charter*³ nos Estados Unidos, Jonathan Hage. O encontro foi articulado pelo presidente do Instituto Cultural Floresta, Leonardo Fração, sendo citadas materializações dessa proposta em outros lugares do país, como em Goiás e no Ceará. O modelo discutido é descrito como uma escola que recebe recursos do governo para sua manutenção, mas não é administrada por entes estatais e sim de forma autônoma, proporcionando concorrência às escolas públicas. Isso é confirmado em dois textos publicados no GaúchaZH no dia 24 de maio de 2019.

O primeiro texto⁴ traz uma reportagem chamada “Governo do RS estuda modelos de parcerias público-privadas para escolas estaduais”, que explica que, no formato

² Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/governador-recebe-jonathan-hage-criador-das-charter-schools-nos-eua>>. Acesso em 19 jul. 2019.

³ Adrião (2014) referencia esse modelo como uma forma de privatização da educação, considerando-se que se baseia em subsidiar, com recursos públicos, escolas geridas pelo setor privado. Reformas educacionais em distintos países têm defendido essa modalidade, que se materializa, principalmente, com a transformação de escolas públicas em privadas, que concorrem entre si por alunos e pelo financiamento estatal, que está relacionado ao número de discentes na instituição. Apesar de ser ancorado no discurso de oferecer uma qualidade superior àquela das escolas públicas tradicionais, estudos como os de Jeynes (2012) mostram que não há indicativos que denotem eficácia superior desse formato com relação aos demais.

⁴ Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2019/05/governo-do-rs-estuda-modelos-de-parcerias-publico-privadas-para-escolas-estaduais-cjw2ellrl02pd01byd5l-qrxr.html>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

charter (criado nos Estados Unidos na década de 1990), uma instituição privada recebe recursos públicos para administrar escolas, responsabilizando-se pela estrutura, pela contratação de funcionários e de docentes e pela própria organização curricular. Jonathan Hage e Leonardo Fração, cita-se então, sugeriram que o governo utilize o fundo gerado a partir da Lei de Incentivo à Segurança para construir, em Porto Alegre, uma instituição-modelo seguindo essa lógica, ratificando que não haveria seleção para o ingresso de alunos, nem cobrança de mensalidades. De acordo com essa reportagem, o governador afirmou: “Queremos esse modelo aqui. Só porque um serviço é público não significa que precisa ser administrado pelo poder público”.

O secretário estadual de Parcerias, Bruno Vanuzzi, cita a alternativa como uma forma de modernização da gestão pública, reafirmando que essa é apenas uma das propostas discutidas. No segundo texto⁵ veiculado pelo grupo GaúchaZH sobre o tema, com o título “Secretário defende parcerias privadas em escolas: ‘Modelo do RS é ultrapassado’”, é apresentada uma entrevista com Vanuzzi, que confirma as informações básicas já citadas sobre a iniciativa e afirma que o modelo *charter* representa um padrão privado para a educação pública. Fala, ainda, sobre como geralmente são organizações sociais que assumem a gestão das escolas que seguem esse modelo.

Em ambos os textos é citada também aquela que seria uma segunda alternativa para parte dos problemas identificados na rede: uma parceria com empresas privadas que construiriam e manteriam a estrutura física (considerando-se inclusive serviços de limpeza e segurança) das escolas por cerca de vinte anos. A ideia já foi implementada em Belo Horizonte, Minas Gerais, onde a rede municipal conta com escolas de educação infantil e de ensino fundamental no projeto Inova BH⁶. O secretário Vanuzzi demonstra entusiasmo com a alternativa, citando que visitou escolas envolvidas nessa parceria e que possuem uma infraestrutura de qualidade. Reforça que a iniciativa traz

⁵ Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2019/05/secretario-defende-parcerias-privadas-em-escolas-modelo-do-rs-e-ultrapassado-cjw2roipu00cc01mlmls-d9xvb.html>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

⁶ Rocha e Rocha (2014) definem esse formato como uma forma de privatização da estrutura física escolar, com uma empresa estabelecendo regras à comunidade para o uso dos prédios e, com isso, ferindo a gestão democrática. Rocha e Melo (2016) reforçam essa dimensão e, em sua pesquisa, descrevem como a documentação que apresenta esse modelo cita-o como uma maneira de dar mais tempo aos gestores para resolver questões pedagógicas, ao mesmo tempo em que afirma proporcionar uma estrutura mais qualificada de trabalho aos docentes e oportunizar à prefeitura ocupar recursos economizados em outras necessidades. Contudo, esses autores inserem a proposta junto a movimentos que buscam desobrigar o Estado de manter seus serviços elementares, repassando-os ao privado e favorecendo a ele a geração de lucro.

modernização, já que a construção de prédios desvinculada de sua manutenção seria obsoleta, e a parceria oportunizaria a integração das atividades mediante um contrato de concessão, sem afetar a gratuidade e a proposta pedagógica da escola. Questões ligadas à estrutura deixariam de ser preocupações da gestão, que poderia voltar seus esforços para a aprendizagem discente.

O secretário salienta que ainda há muitos debates previstos e que a definição de qual seria a melhor alternativa deve ser realizada no futuro. Destaca-se, ainda, que o primeiro texto do grupo GaúchaZH frisa as parcerias na educação como parte da remodelação da estrutura estatal organizada pelo governo, com a privatização de estatais e a concessão de serviços públicos para o setor privado. As iniciativas são citadas como estratégias do governo para melhorar tanto aspectos estruturais como pedagógicos da rede.

Possíveis implicações das alternativas para a gestão das escolas estaduais – haveria democracia?

Como citado anteriormente, a crise fiscal vivida no Rio Grande do Sul tem sido indicada como a causadora de inúmeras dificuldades na atuação dos grupos que, a cada quatro anos, revezam-se no governo do estado. Atrasos salariais dos funcionários públicos e dificuldades em manter a estrutura física de suas instituições estão entre algumas de suas consequências. Esses empecilhos também se concretizam na rede estadual de ensino que, além disso, tem sido alvo de críticas quando da divulgação de seus resultados em avaliações externas – consideradas um padrão de qualidade. Como alternativas para parte desses problemas, duas propostas estão sendo analisadas, como descrito na seção anterior. Nenhuma delas se salienta como uma opção nova, mas ambas são ideias com materialização em outros locais, sendo selecionadas como possibilidades para uma aplicação futura no estado.

Analisando as concepções das alternativas que são elencadas, percebe-se que compartilham do diagnóstico neoliberal de que o Estado gasta demais em políticas sociais e, dessa forma, precisa ser diminuído, como discutido por Peroni (2013). Para isso, busca-se o repasse de responsabilidades estatais para empresas ou organizações sociais, como prega a social-democracia, o que seria a solução para os problemas (de custo, estrutura, qualidade e eficiência) identificados. É nessa ideia que está contido o motivo pelo qual, diante de inúmeras possibilidades que poderiam ser propostas

como políticas públicas para o setor, duas se salientam e estão sendo estudadas por esses sujeitos. Sobressai-se, nos textos descritos, que aqueles personagens visíveis do grupo que coordena o governo atualmente creem nessas concepções e as colocam como prioridade ao pensar sua atuação, o que reflete o modelo de Estado na sociedade capitalista, enunciado por Harvey (2005).

Outro fato que colabora para que tais alternativas se evidenciem e tenham força perante outras possibilidades é a influência dos atores que as defendem. A ideia de gestão inspirada no modelo *charter* foi apresentada diretamente ao governador e a outros personagens importantes do Poder Executivo por seu próprio criador, o empresário americano Jonathan Hage. Já o projeto Inova BH foi visitado pessoalmente, em uma oportunidade anterior, pelo secretário de Parcerias, que pôde visualizar como se efetiva a proposta mineira. Esses fatos não podem ser ignorados, pois colaboram para que as iniciativas tenham destaque, ampliando suas possibilidades de efetivação.

Fazendo uma alusão às contribuições de Sabatier (apud SOARES, ALVES, 2015), percebe-se que agentes governamentais e empresários (que ocupam papéis centrais em associações da sociedade civil) formam uma coalizão para definir a política educacional de acordo com seus interesses, pautados em visões economicistas vinculadas ao cenário neoliberal. Em nível macro, esse modelo norteia as políticas formuladas pelos países, entre eles o Brasil, nos diferentes setores; intermediariamente, empresários e outros atores com prestígio social e poder de convencimento, unem-se a agentes públicos para defender suas ideias de gestão; e a população, inserida em uma dinâmica social imersa em valores como os de concorrência e meritocracia, aceitam as escolhas políticas estabelecidas, ainda que estas não fortaleçam um sistema educativo de qualidade para todos. Afinal, a inserção de sujeitos em modelos referenciados como exitosos, mesmo que isso não seja confirmado por pesquisas (como é o caso do formato *charter*) é mostrado como suficiente, já que o padrão de sociedade em voga naturaliza a desigualdade.

Relacionando, ademais, tais questões às assertivas de Kingdon (2006) quanto à seleção de alternativas, denota-se que os modelos em foco são expostos como viáveis economicamente (o Modelo Inova BH resultaria em um investimento de longo prazo que acarretaria em menores custos, enquanto o modelo *charter* trabalha com um orçamento delimitado *a priori* de acordo com o número de alunos de cada instituição, colaborando com a diminuição de gastos) e tecnicamente (já há modelos em curso que amparam os argumentos favoráveis à efetivação de ambos os projetos). Além do mais,

tais propostas estão relacionadas com as concepções presentes no senso comum que repetem discursos afins à racionalidade de recursos e à percepção (sem respaldo em dados e pesquisas) de que o setor privado tende a desenvolver com mais qualidade os serviços de que se encarrega.

Essa percepção, por sua vez, reforça as ideias de ineficiência e ineficácia na gestão pública, que também se salientam nos textos selecionados. Ao defender os modelos *charter* e Inova BH como alternativas a gestão das escolas da rede, os atores direcionam para a esfera privada a resolução de problemas estatais. É o âmbito privado que é indicado tanto para construir e manter a estrutura física das escolas estaduais, quanto para se responsabilizar por sua gestão. Ainda, de forma explícita, os sujeitos ouvidos pela imprensa argumentam sobre a necessidade de que haja concorrência às escolas públicas, um conceito-chave da perspectiva neoliberal e que colabora com a percepção de que concepções mercantis, próprias do cenário empresarial, são necessárias à qualidade, situando o privado como detentor de eficiência e eficácia.

Diante de tais apontamentos, depreende-se que o esvaziamento democrático incentivado pelo neoliberalismo se salienta nas alternativas selecionadas, que propõem a vinculação da gestão a órgãos externos – fundados na sociedade civil ou no próprio setor privado. Preocupações com a participação da comunidade e em ouvir suas necessidades e anseios a fim de construir um projeto voltado para a realidade, como prega a gestão democrática, não se salientam como suas prioridades. Ao contrário disso, a diminuição de gastos relacionada a uma ideia de ampliação da qualidade (que não é passível de ser provada) são os pilares das experiências com ambas as alternativas. A proposta de escolas *charter* ilustra de modo enfático a lógica de que a escolha democrática de representantes não seria exitosa, devendo-se repassar as responsabilidades concernentes a equipes diretivas eleitas para órgãos externos. A desvinculação de questões pedagógicas de financeiras, como pregado pelo modelo inspirado no projeto Inova BH, também fere a gestão ancorada na coletividade, pois representa a ruptura com princípios de autonomia, fundantes à esse ideal de gestão. A partir dessas propostas, regulamenta-se o setor privado como responsável por realizar aquilo que deveria ser feito pelos profissionais da educação, pela comunidade e por grupos colegiados, conjuntamente.

Cabe-se, ainda, que se reflita sobre o caráter arbitrário dessas alternativas por meio do fato de que é o secretário de Parcerias quem está ao lado do governador e de seu vice em momentos de encontro com grupos de interesse, além de ser ele o

porta-voz do Poder Executivo em entrevistas à imprensa. O secretário de educação não foi mencionado em nenhum momento, por mais que as discussões sejam voltadas a essa área. Esse elemento reafirma a inclusão desse setor no movimento de privatização orquestrado pelo Poder Executivo com fins predominantemente econômicos, afastando-o de expectativas com relação a políticas educacionais vinculadas a percepções democráticas para a rede estadual.

Considerações finais

Stephen Ball, um dos principais pesquisadores contemporâneos sobre política educacional, afirma (2011) que há uma tensão constante no centro das investigações dessa área envolvendo a busca por eficiência em contraposição à busca por justiça social. Esse embate, que se configura como eminentemente político, revela os modelos de projetos e de programas desenvolvidos no âmbito educacional, incluindo-se aqueles que pretendem definir as formas de gestão, tanto das escolas quanto dos sistemas de ensino. Propostas que buscam controlar e padronizar a maneira com que a gestão é construída, dessa forma, se concretizam mesmo quando há políticas que garantem a gestão democrática, a autonomia e a participação, como no caso brasileiro.

Essas relações e suas contradições são parte do contexto social, político e econômico que se materializa e se constituem em relação com o atual período do capitalismo, em que conceitos e princípios de mercado definem não somente as relações comerciais, mas todas as relações sociais. Nas duas alternativas descritas neste estudo, esses princípios se sobressaem, ilustrando por que, diante de inúmeras possibilidades que poderiam ser discutidas pelo governo, são estas as escolhidas. A gestão das escolas, diante da transformação de uma ou outra – ou ambas – em política pública (mesmo compreendendo os trâmites aos quais podem ser submetidas e as alterações comuns nesses processos), sofre implicações, como buscou-se analisar, principalmente com relação à sua conotação democrática. Afinal, sob a justificativa de tornar o cotidiano escolar mais eficiente e de otimizar o uso de recursos, atualiza-se a escola pública de acordo com as demandas do sistema produtivo.

Apropriando-se de elementos da análise de políticas públicas, tais processos tornam-se mais palpáveis, já que, desde a formulação de um instrumento de ação estatal, certos preceitos são sobrepostos a outros, promovendo, no caso em questão, o apagamento da gestão democrática. Ao invés de reforçar a autonomia das instituições

escolares e defender uma estrutura física de qualidade para o Estado (que serve a gerações), terceiriza-se e promove-se o lucro de empresas privadas. No lugar de estimular a participação de colegiados, as tomadas de decisão conjuntas e a escolha pela comunidade de suas lideranças, delega-se a gestão a grupos da sociedade civil, que disputam vagas em troca de financiamento estatal enquanto esvaziam de democracia e de legitimidade a escola pública. Assim, de forma contraditória, políticas comprometidas com o mercado são implementadas em detrimento àquelas que encorajam a cidadania, reforçando as influências e a conotação ideológica presentes no jogo político. Cabe, nesse sentido, o estímulo à participação (e à pressão) ativa e engajada, nesses espaços, de sujeitos comprometidos com uma educação pública de qualidade social, com vistas a ampliar a discussão e construir um enfrentamento à concepção neoliberal dominante.

Referências

- ADRIÃO, T. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. *Educação e Filosofia*, Uberlândia, v. 28, n. esp., p. 263-82, 2014. <https://doi.org/10.14393/REVEDFIL.issn.0102-6801.v28nEspeciala2014-P263a282>
- BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo, SP: Cortez, 2011. p. 21-53.
- BRASIL. Lei N^o 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.
- BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-4, set./out. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0034-71672004000500019>
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. Gerencialismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-81, mai./ago. 2012. <https://doi.org/10.1590/S2175-62362012000200003>
- FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações. In: MADEIRA, L. M. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre, RS: Universi-

dade Federal do Rio Grando do Sul, 2014. p. 195-215. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-59, jun. 2000.

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Record, 1999.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, SP: Annablume, 2005.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

JAIME, F. M. et al. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Florencio Varela, 2013.

JEYNES, W. H. A meta-analysis on the effects and contributions of public, public charter, and religious schools on student outcomes. *Peabody Journal of Education*, London, v. 87, n. 3, p. 305-35, 2012. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2012.679542>

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 225-45

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2328>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MÜLLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Universitaires de France, 2006.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales em América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, Buenos Aires, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 234-55, maio/ago. 2013.

ROCHA, F. M.; MELO, S. D. G. Precarização do trabalho docente por meio da parceria público privada na educação no município de Belo Horizonte. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED ESTRADO, 11. 2016, Cidade do México. *Anais...* Cidade do México: Red Estrado, 2016, p. 1-16.

ROCHA, M. C.; ROCHA, A. P. A precarização do trabalho educacional na prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 12, p. 1-15, 2014.

SOARES, A. G.; ALVES, R. P. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, n. 2, p. 64-77, 2015.

THOENIG, J. -C. Politique publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po, 2006. p. 328-35.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2004.

Submissão em: 07/01/2020

Aceito em: 31/03/2020