

A gestão compartilhada no município de São Lourenço do Sul-RS e o avanço da privatização na gestão educacional

Shared management in the municipality of São Lourenço do Sul-RS and the advance of privatization in educational management

La gestión compartida en el municipio de São Lourenço do Sul-RS y el avance de la privatización en la gestión educativa

Claudia Treichel Heller¹

<https://orcid.org/0009-0000-4885-6658>

Magda de Abreu Vicente²

<https://orcid.org/0000-0003-2583-3263>

¹ Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, Rio Grande do Sul – Brasil. E-mail: claudiatreichelheller@gmail.com.

² Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, Rio Grande do Sul – Brasil. E-mail: magdabreufurg@gmail.com.

Resumo

O sistema neoliberal tem apresentado diversas transformações na sua implementação ao longo dos tempos. Harvey (2014), Puello-Socarrás (2008) e Laval (2004) afirmam que as reconfigurações e atualizações constantes do neoliberalismo implicam novas definições e formas de pensar e executar ações. Essa nova visão, chamada por Puello-Socarrás (2008) de “Novo Neoliberalismo”, longe de ficar nas instâncias mercadológica e econômica, vem se embrenhando na sociedade e permeando diversos setores e serviços. Dessa forma, parece quase natural que a esfera pública não escaparia a essas inferências. Assim, este trabalho tem por objetivo analisar um projeto denominado “gestão compartilhada” para a modalidade da Educação Infantil, firmado entre a Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul-RS e a Associação de Desenvolvimento de Projetos Educacionais, Culturais e Sociais (ADPECS), uma organização social (OS) representante do terceiro setor. Para tanto, a análise utiliza como principal fonte o Edital de Chamamento Público nº 04/2022, de 29 de abril de 2022, que estabeleceu essa parceria, e realiza uma análise ancorada, principalmente, em Cellard (2012) e Shiroma, Campos e Garcia (2005). Conclui-se que o novo sistema não é uma mera atualização das parcerias já realizadas, mas sim uma inovação na forma de realizar parcerias entre os setores público e privado que tende a intensificar a precarização do sistema público de ensino.

Palavras-chave: Educação. Gerencialismo. Gestão compartilhada. Parcerias público-privadas.



Abstract

The neoliberal system has presented several transformations in its implementation over time. According to Harvey (2014), Puello-Socarrás (2008) and Laval (2004), the constant reconfigurations and updates of neoliberalism imply new definitions and new ways of thinking and executing actions. This new vision, called by Puello-Socarrás (2008) the "New Neoliberalism", far from remaining in the market and economic instance, it has been getting into society and permeating various sectors and services. Thus, it seems almost natural to us that the public sphere would not escape these inferences. This work aims to analyze a project called "shared management" for Early Childhood Education, signed between the City Hall of São Lourenço do Sul-RS and the Associação de Desenvolvimento de Projetos Educacionais, Culturais e Sociais (ADPECS), a social organization, representative of the third sector. For this, the analysis uses as its main source the Public Call Notice No. 04/2022, of April 29, 2022, which signed the partnership. The study performs an analysis anchored, mainly, in Cellard (2012) and Shiroma, Campos and Garcia (2005). It is concluded that the new system is not a mere update of the partnerships already made, but rather, an innovation in the way of carrying out partnerships between the public and private sector that tends to intensify the precariousness of the public education system.

Keywords: Education. Managerialism. Shared management. Public-private partnerships.

Resumen

El sistema neoliberal ha presentado varias transformaciones en su implementación a lo largo del tiempo. Harvey (2014), Puello-Socarrás (2008) y Laval (2004) plantean que las constantes reconfiguraciones y actualizaciones del neoliberalismo requieren nuevas definiciones y formas de pensar y ejecutar acciones. Esa nueva perspectiva, llamada por Puello-Socarrás (2008) de "Nuevo Neoliberalismo", al revés de quedarse en los ámbitos mercantil y económico, se viene infiltrando en la sociedad y permeando diversos sectores y servicios. De esta manera, parece casi natural que la esfera pública no huya a estas inferencias. Por lo tanto, este trabajo tiene como objetivo analizar un proyecto denominado "gestión compartida" para la modalidad de Educación Infantil, firmado entre el Ayuntamiento de la ciudad de São Lourenço do Sul-RS y la Associação de Desenvolvimento de Projetos Educacionais, Culturais e Sociais (ADPECS), una organización social (OS) representativa del tercer sector. Para ello, el análisis utiliza como fuente principal el Edital de Chamamento Público nº 04/2022, de 29 de abril de 2022, que estableció esta alianza, y realiza un análisis basado, principalmente, en Cellard (2012) y Shiroma, Campos y García (2005). Se concluye que el nuevo sistema no es simplemente una actualización de las asociaciones ya realizadas, sino una innovación en la manera de generar asociaciones entre los sectores público y privado que tiende a intensificar la precariedad del sistema educativo público.

Palabras clave: Educación. Gerencialismo. Gestión compartida. Asociaciones público-privadas.

1 Introdução¹

O neoliberalismo tem sido o sistema político econômico hegemônico nos diferentes setores da sociedade contemporânea. Autores como Harvey (2014), Puello-Socarrás (2008) e Laval (2004) trazem um panorama da sua movimentação histórica e das transformações que esse sistema vem impondo à sociedade, garantidoras da manutenção de sua força e presença, à nível global e local.

As reconfigurações e atualizações constantes do neoliberalismo implicam em novas definições, formas de pensar e executar ações. Essa nova visão, denominada por Puello-Socarrás (2008) de “Novo Neoliberalismo”, longe de ficar na instância mercadológica e econômica, vem se embrenhando na sociedade e, de modo quase natural, na esfera pública, que não escaparia a essas inferências.

Ao se observar a nova gestão pública e a forma como os serviços públicos são encarados, notamos uma movimentação marcante que modifica a função do Estado e, conseqüentemente, gera aumento da responsabilidade individual e da participação de outros setores (Puello-Socarrás, 2008). Um exemplo disso é que o Estado continua a propor serviços públicos, mas eles podem ser executados por outras entidades sociais, por meio de contratos e acordos que pressupõem descentralizações, repasse de obrigações, concessões, terceirizações e/ou parcerias público-privadas, todas características marcantes do neoliberalismo.

As entidades sociais acima mencionadas são chamadas por Puello-Socarrás (2008) de “Terceiro Setor”, justamente por se configurarem em uma espécie de mediação entre o Estado e a efetiva prestação do serviço à sociedade. Esse terceiro setor é composto por uma vasta gama de entidades, como Organizações Não-Governamentais (ONGs), Entidades Filantrópicas, Associações, Fundações, Institutos, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Não obstante, o município de São Lourenço do Sul-RS, é um desses exemplos, pois a administração municipal já vinha adotando algumas parcerias discretas na área educacional, por meio de programas de incentivo e fomento a práticas educativas consideradas “inovadoras” ou mesmo palestras e cursos de aperfeiçoamentos oferecidos aos profissionais da educação. Contudo, no ano de 2022, a Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul-RS (PMSLS-RS)

¹ Projeto financiado pelo Edital ARD/ARC nº 10/2021 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

ampliou consideravelmente o alcance dessas parcerias público-privadas, trazendo para a modalidade da Educação Infantil um projeto denominado “gestão compartilhada”. Esse projeto foi firmado entre o município e a Associação de Desenvolvimento de Projetos Educacionais, Culturais e Sociais (ADPECS), uma representante do terceiro setor, descrita na Receita Federal como Associação Privada sob CNPJ nº 08.763.582/0001-70, fundada em 13/2/2007, com sede em Taquari-RS.

Apesar de estar registrada como Associação Privada, trataremos dela aqui como uma Organização Social (OS), visto que uma das exigências do certame analisado é que as entidades interessadas em participar da seleção, mesmo que não possuíssem essa qualificação, mas desde que atendessem a todas as exigências, deveriam realizar requerimento junto ao município para adequar-se como tal. Dessa forma, todo o texto do edital que será analisado refere-se à entidade como OS e assim também o faremos.

Nesse projeto de gestão compartilhada, a PMSLS-RS firmou contrato com a OS mencionada, repassando parte da Educação Infantil para a empresa ADPECS por meio de uma parceria público-privada (PPP). Para isso, a administração municipal mantém o financiamento e o vínculo das instituições com a estatal, enquanto a OS fica responsável por contratar profissionais, gerir recursos, gerenciar e proporcionar o serviço para a comunidade; ou seja, na prática, a OS exerce toda administração das escolas e o Estado apenas repassa o dinheiro para a execução do serviço.

As informações sobre o conteúdo do projeto estão disponíveis no Edital de Chamamento Público nº 04/2022, de 29 de abril de 2022, disponibilizado pela PMSLS-RS no Portal da Transparência sob número de processo 229/2022. Nesse sentido, este artigo busca analisar o conteúdo do Edital de Chamamento Público nº 04/2022 da PMSLS-RS, seguindo as prerrogativas da análise documental qualitativa, que utiliza fundamentalmente o suporte teórico de Cellard (2012) e Shiroma, Campos e Garcia (2005).

Buscamos, sobretudo, apontar quais as principais características, objetivos e finalidades desse modelo de gestão compartilhada, suas inferências práticas para a Educação Infantil do município de São Lourenço do Sul-RS, bem como, suas implicações para a Educação no contexto neoliberal.

2 Neoliberalismo, Novo Neoliberalismo e Nova Gestão Pública

Conceitos sobre o neoliberalismo e suas características, como já afirmado, nos ajudam a perceber que as parcerias público-privadas são o resultado de um avanço crescente do sistema neoliberal. Para isso, Harvey (2014) apresenta o neoliberalismo como uma teoria que envolve práticas político-econômicas que pressupõem que “[...] o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (Harvey, 2014, p. 12). Ao Estado caberia proporcionar a estrutura institucional necessária a essas movimentações para garantir seu funcionamento, interferindo de forma muito branda nas transações comerciais.

Partimos, portanto, da ideia de que o neoliberalismo propõe uma menor atuação do Estado em determinadas instâncias, principalmente no que engloba o setor do comércio e, por consequência, da economia.

Segundo Harvey (2014, p. 80), “[...] a dinâmica evolutiva da neoliberalização tem agido de modo a forçar adaptações que variam muito de lugar para lugar e de época para época”, porém se estabelece como um discurso hegemônico e difundido de forma ampla. Isso se dá pelo fato de que um aparato conceitual quando é “bem-sucedido” se incorpora ao senso comum, a tal ponto, que passa a ser quase inquestionável (Harvey, 2014). Dada a abrangência do neoliberalismo e suas implicações nas ações e relações de nosso cotidiano, passamos a reproduzir suas ações, muitas vezes, de forma imperceptível.

No Brasil, as movimentações neoliberais foram intensificadas a partir da década de 1990. Segundo Drabach e Souza (2014), o período trouxe mudanças ao âmbito social com a adoção do projeto neoliberal de Estado em resposta à crise econômica e à suposta crise estatal. Era o início das “[...] reformas que tem origem na alardeada constatação do esgotamento financeiro do Estado e na necessidade de redução do déficit público” (Almeida, 2010, p. 27).

O cenário da época foi propício para o discurso neoliberal e as ações de enxugamento da máquina estatal foram postas em prática buscando a diminuição de custos, desestatização, descentralização, desregulação, liberalização de preços e salários, incentivo à livre iniciativa, redução de gastos públicos, reformas fiscais, patrimoniais e administrativas (Almeida, 2010; Harvey, 2014).

Além dessas, outras características marcantes, extensivas à atualidade, são os cortes orçamentários em gastos sociais, a busca pelo aumento da competitividade, a prevalência dos direitos individuais e da propriedade privada sobre os direitos sociais, o livre mercado, o livre comércio, o empreendedorismo e a inovação, o aumento da produtividade pautada no capital, o investimento em capital humano e a consequente responsabilização do sujeito pelo seu próprio bem-estar e sucesso (Harvey, 2014; Puello-Socarrás, 2008).

Com o passar dos anos, o neoliberalismo vai ultrapassando as barreiras que encontra, como as crises de capital, as crises ideológicas e as crises políticas, e reconfigura sua apresentação por meio de novas formas de atuação. Puello-Socarrás (2008) aponta que, longe de estar esgotado, o neoliberalismo vem se reeditando, como uma espécie de atualização ao longo do tempo e do espaço e, marcadamente a partir dos anos 2000, adota características mais contemporâneas, ou seja, um “Novo Neoliberalismo”.

Para além do impacto nas formas de viver, esse aparato estatal está ligado à concepção de gestão pública, vai se reconfigurando para atender aos anseios de uma sociedade cada vez mais preocupada com indicadores de produtividade e benefícios individuais do que com o bem-estar social. Essa nova apresentação da administração e da gestão pública é citada por Puello-Socarrás (2008) como fundamental para adaptar-se à nova era neoliberal.

A Nova Gestão Pública² (NGP) se apresentou como forma de atualizar as perspectivas e dimensões do Estado e trouxe consigo características como a

[...] ênfase nas políticas públicas de reforma do Estado que privilegiaram a privatização, a ênfase no cidadão como cliente, a descentralização, a gestão e o planejamento estratégico do Estado, a criação de ambientes “competitivos” e a produtividade “por resultados” na administração pública, a flexibilização da contratação na gestão dos serviços do Estado, etc. (Puello-Socarrás, 2008, p. 123-124, tradução nossa).

Portanto, ao pensarmos na NGP e na forma como os serviços públicos são prestados, é evidente que notamos uma movimentação muito marcante, que caminha para a diminuição da responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, o aumento da responsabilidade individual e da participação da sociedade civil (Puello-Socarrás, 2008), muito embora o risco e o

² Deriva do termo original *New Public Management (NPM)*, criado por Christopher Hood em 1991.

financiamento mantenham, por vezes, esse mesmo Estado como responsável pelos serviços públicos.

Outra característica da NGP, também relacionada à mudança no aparelho do Estado, busca torná-lo mais eficiente, munindo-o de práticas oriundas do setor privado. Assim, segundo Harvey (2014), o bem-estar social seria potencializado quando as transações de mercado aumentassem seu alcance. Essa ideia é corroborada por Puello-Socarrás (2008), que entende o Novo Neoliberalismo a partir das relações de produção capitalista sobre setores sociais anteriormente relativos à alçada estatal. Nesse sentido, a administração pública busca incorporar ferramentas gerenciais provenientes da administração privada para a gestão de assuntos públicos. Sendo assim, Laval (2014, p. 13) explicita que,

[...] usando como pretexto os numerosos defeitos, cada vez mais manifestos, de um sistema burocrático que se havia hipertrofiado e massificado no grande período do Estado fomentador, as pressões se acentuaram, em nome da eficácia e da democracia, para introduzir os mecanismos de mercado e os métodos de gestão inspirados na lógica empresarial.

O fim do século XX é denominado por Ball (2004) de Pós-Estado de Providência ou Pós-Estado de Bem-Estar Social, pois é um período de mudanças de papéis no Estado, no capital, nas instituições do setor público e nas relações sociais. O Estado deixa de ser o principal ou o único provedor e passa a atuar como regulador e auditor de serviços, criando as condições para que o serviço possa ser ofertado e mantido a partir da aferição de resultados gerados por meio de uma relação “à distância” (Ball, 2004).

Por conseguinte, abre-se caminho a um certo senso comum sobre a qualidade dos serviços prestados pelo setor privado, visto que o setor público geralmente é relacionado à alta burocracia e morosidade, enquanto o primeiro veste-se de boas práticas, com eficiência e eficácia (Ball, 2004; Laval, 2004; Newman; Clarke, 2012).

Essa mudança de paradigma consiste em uma dispersão do poder do Estado (Newman; Clarke, 2012), em que as organizações contratadas para prestarem serviços públicos passam a buscar metas, que resultam na sua própria responsabilização sobre o desempenho. É “introduzir *no e desde o Estado* uma nova visão (gerencial)” (Puello-Socarrás, 2008, p. 124, tradução nossa), ou seja, uma nova forma de administrar o que é público.

No Brasil, Bresser-Pereira (2008) foi um defensor dessa reconfiguração do papel do Estado na prestação de serviços públicos e trabalhou para a instauração do aparato neoliberal na década de 1990. No entanto, nesse período, embora sua defesa fosse ampla, o Estado pouco interveio na educação. Tal cenário foi gradativamente sendo modificado a partir das décadas seguintes, o que nos leva a afirmar que o Novo Neoliberalismo tem se intensificado no setor educacional na atualidade. Segundo Casimiro (2020), nos últimos anos houve um avanço massivo da inserção do empresariado amparando e fornecendo serviços para o Estado, principalmente via OSCs; além disso as mudanças no cenário político brasileiro, em especial após 2016, ampliaram ainda mais essa realidade. Assim,

[...] segundo estudo mais recente realizado pelo Ipea, o Brasil fechou o ano de 2017 com 820 mil Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com Cadastros Nacionais de Empresas Jurídicas (CNPJs) ativas no país. É importante destacar que, dessas 820 mil organizações, cerca de 709 mil (86%) representam associações civis sem fins lucrativos, outras 99 mil (12%) configuram organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. A região Sudeste detém cerca de 40% das organizações, seguida por Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e Norte (8%). Analisando a série histórica de expansão da sociedade civil brasileira, partindo de 1996 até o ano de 2017, constata-se um aumento em torno de 715 mil novas instituições, o que representa um crescimento de aproximadamente 680% (Casimiro, 2020, p. 29).

Como vimos até aqui, as fronteiras entre o público e o privado vão aos poucos se diluindo e, além de permitir privatizações e terceirizações, vão também se mesclando em um novo formato, as chamadas “parcerias”. Porém, é importante dizer, para Puello-Socarrás (2008) não se trata apenas de uma mistura dos dois, mas uma realidade nova, como um terceiro lugar epistêmico. Logo, para que essa nova modalidade se efetive, é necessário que o Estado adote uma identidade contratual para que os recursos estatais possam ser geridos e coordenados por meio de contratos que permitam a provisão dos serviços públicos.

Nesse cenário é possível observar que o poder público vai assumindo a lógica do privado na administração pública, através da gestão gerencial. “Nesse caso, a propriedade permanece pública, mas a direção do conteúdo das políticas educativas é repassada para o setor privado” (Peroni; Oliveira, 2019, p. 40). “Na parceria por resultados, o Estado se retira da execução, somente acompanhando e avaliando os indicadores pactuados. Os responsáveis pelo alcance dos resultados passam a ser as OSCs” (Montano, 2018, p. 86).

Essa crescente liberdade de repassar serviços públicos para serem desenvolvidos por entidades da sociedade civil se deu, principalmente, a partir do Marco Regulatório de 2014 (Lei nº 13.019/2014), alterado em 2015 pela Lei nº 13.204/2015, que

[...] estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Brasil, 2015).

Na educação, as reformas neoliberais, provenientes da década de 1990 e fomentadas pela NGP, também vem produzindo efeitos ao longo dos anos e no município de São Lourenço do Sul-RS tal situação é agravada por um tipo de parceria inovadora, a gestão compartilhada, como veremos a seguir.

3 Uma análise do modelo de gestão compartilhada na educação de São Lourenço do Sul-RS

Para Clarke e Newman (1997), o setor privado tem atuado junto ao setor público por meio de três formas principais: a denominada privatização direta dos serviços públicos, forma iniciada no Brasil desde a década de 1990 através da privatização de setores como energia elétrica, água e diversos bens naturais; a responsabilização e individualização de ofertas de alguns serviços que até então eram de domínio do setor público e que tem se efetivado pelo avanço de programas educativos como o *homescholling*, por exemplo; e pelo intermédio da infiltração nos serviços públicos de parcerias público-privadas, enfraquecendo as arestas entre esses setores.

Do mesmo modo, Peroni e Oliveira (2019) indicam a existência de várias formas na relação entre o público e o privado relativas à educação básica brasileira, que ocorrem através da venda de produtos como o Guia de Tecnologias do Plano de Ações Articuladas (PAR) ou mesmo na comercialização de tecnologias de informação via plataformas digitais; na execução direta da educação pelo setor privado, que ocorre via oferta, no caso da Educação Infantil, da Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Profissional, e por meio do envolvimento

na execução de gestões escolares, “[...] em que instituições privadas definem o conteúdo da educação e também executam sua proposta através da formação, avaliação do monitoramento, premiação e sanções que permitem um controle de que seu produto será executado” (Peroni, Oliveira, 2019, p. 41).

No entanto, a caracterização das parcerias como um serviço, explicitando a incorporação da lógica de mercado na concretização do direito à educação, é um fenômeno típico do neoliberalismo que, por sua vez, é incapaz de aceitar o fundamento do direito social para além da privatização. Assim, concordamos com Robertson e Verger (2012, p. 1141) ao afirmarem que

[...] a ideia das parcerias, portanto, parece agir como um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos e diferentes tipos de conhecimento, mas por intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização na e da educação. Ao fazer esta distinção, estamos de acordo com Ball (2007), para quem a privatização normalmente envolve uma variedade de processos e, por esta razão, seria mais apropriado pensar em privatizações.

Dessa forma, a ideia de privatizações amplia a abrangência das ações do setor privado e o que ocorre no município de São Lourenço do Sul-RS exemplifica essa expansão. Em outras regiões brasileiras, como no caso do estado de São Paulo, temos o exemplo do município de Presidente Prudente, que já possui a gestão compartilhada com OSs desde o surgimento da Educação Infantil, conforme nos é apresentado por Gianfelice (2020). Nesse município, historicamente, justificou-se a necessidade do atendimento via parceria devido à demanda por vagas. Já em outro exemplo, no município de São Paulo, a vereadora Cris Monteiro, do Partido Novo, criou o Projeto de Lei nº 573³, ainda não aprovado, que prevê a gestão compartilhada naquela municipalidade. Segundo Boto e Rocha (2022), em caso de aprovação dessa proposta, haverá implicações como a retirada “[...] da equipe pedagógica da escola – os professores e o corpo técnico – a atribuição de coordenação da formulação e gestão do projeto político e

³ Para maiores informações sobre o projeto de lei, consultar: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0573-2021.pdf> e [https://www.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=\\$&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Eshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=573&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2021&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Eshort%5EyDATABASE](https://www.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=$&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Eshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=573&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2021&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Eshort%5EyDATABASE). Acesso em: 14 fev. 2023.

educacional da instituição, assim como levar a efeito o esvaziamento da capacidade da escola em tratar da política educacional em suas múltiplas dimensões”.

No caso do estado de Goiás, propôs-se o modelo de gestão compartilhada para cerca de 200 escolas da rede estadual no ano de 2015, porém houve duras críticas e muita resistência e, mesmo depois de diversas alterações e tentativas, o estado acabou suspendendo definitivamente o projeto em 2018. Já no estado do Rio Grande do Sul, em 2021, a cidade de Canoas publicou o Edital de Chamamento Público nº 229/2021 que, pouco tempo depois, também foi suspenso, antes mesmo de apresentar um vencedor. Nota-se que a ideia tem gerado debates por onde emerge, contudo, no caso da parceria analisada neste artigo, não notamos esse mesmo cenário e o processo parece ter transcorrido livre de discussões, sobretudo junto à comunidade escolar.

Em São Lourenço do Sul-RS, as parcerias na área educacional podem ser consideradas a partir de um tipo de privatização indireta, que vem ocorrendo por meio de programas referentes a práticas de sala de aula, participação em projetos, palestras e cursos de aperfeiçoamento propostos em parceria com Institutos e Empresas e oferecidos à rede municipal. Dessa forma, escolas e profissionais eram livres para participar e aderir, ou não. Porém, no ano de 2022, a administração municipal ampliou de forma considerável o alcance dessas parcerias público-privadas, trazendo para a modalidade da Educação Infantil um projeto denominado “gestão compartilhada”, firmado entre o município e uma representante do terceiro setor. A entidade selecionada configura-se em uma OS e leva o nome de Associação de Desenvolvimento de Projetos Educacionais, Culturais e Sociais (ADPECS), como já apresentada.

A entidade não informa o número de funcionários e apresenta apenas o nome da presidente, Daiana Lamezon Bitzcki, e do diretor geral, Leandro Lamezon Bitzcki⁴. Também não foram encontradas informações sobre faturamento presumido. Já o capital social informado é zero. Sua principal atividade é descrita como “atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares”, e entre as atividades secundárias que desenvolve estão listadas: “Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros; Educação infantil – creche; Educação infantil – pré-

⁴ Não foram encontradas outras informações sobre os citados. Também não foi possível estabelecer qual o grau de parentesco entre eles.

escola; Ensino fundamental; Ensino de idiomas; Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; outras atividades de ensino não especificadas anteriormente”⁵.

A precariedade de informações disponíveis sobre a ADPECS evidencia a falta de transparência sobre a referida OS, visto que, até há pouco tempo, ela não mantinha página na *web* ou *site* oficial para consultas⁶. Em maio do corrente ano, contudo, a empresa iniciou a divulgação de conteúdo em *web site* e redes sociais próprias⁷. O conteúdo, embora recente e reduzido, já dá indícios de informações complementares sobre o propósito da entidade.

Em uma de suas redes sociais, encontramos uma publicação na qual se propõe a executar atividades relacionadas à gestão e atendimento na etapa da Educação Infantil, trabalhando tanto com a administração pública quanto com a privada, prestando serviços de assessoria, consultoria, pesquisa, entre outros segmentos na área da educação, cultura, assistência social e saúde, afirmando ter como objetivo ampliar e facilitar o acesso de crianças à educação e cultura e buscar proporcionar igualdade e condições para o acesso e permanência na escola.

Além de São Lourenço do Sul-RS, outros municípios do estado do Rio Grande do Sul são mencionados como parceiros, sendo eles: Canela, Taquari, Parobé e Itaqui⁸, porém não constam informações detalhadas sobre quais as atividades desenvolvidas em cada um deles.

De início, é preciso dizer que o município de São Lourenço do Sul-RS possui em sua rede de ensino dez instituições que recebem, exclusivamente, turmas de Educação Infantil, as chamadas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI). Todas se localizam na região urbana do município. Nossa análise se dará em relação a essas escolas por constituírem palco do referido projeto. Cabe apontar que dessas dez escolas, cinco recebem apenas bebês e crianças bem pequenas⁹, duas recebem somente crianças pequenas, uma recebe crianças bem pequenas e pequenas e outras três tem o ciclo completo. Conforme o Edital de Chamamento Público nº 04/2022 da PMSLS-RS, que será agora analisado, cinco EMEIs foram selecionadas para

⁵ As atividades são descritas acompanhadas das siglas para Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Disponível em: <https://consultacnpj.redesim.gov.br/> Acesso em: 6 mar. 2025.

⁶ Todas as informações precisavam ser buscadas a partir do termo ADPECS ou pelo número de CNPJ no buscador *online* Google. Disponível em: <https://www.google.com.br/>.

⁷ Para mais informações, consultar <https://linktr.ee/adpecs>. Acesso em: 25 jun. 2023.

⁸ Buscando pelo assunto nos *sites* oficiais das prefeituras mencionadas, encontramos um Termo de Colaboração assinado em Itaqui, em março de 2023, sob nº 002/2013; um Termo de Colaboração sob nº 001/2018 assinado em Taquari; e notícias da formalização de parceria em Canela, no ano de 2018. As três menções referem-se à gestão compartilhada de Educação Infantil e assemelham-se ao caso encontrado em SLS-RS. Já em relação à Parobé, nada foi encontrado.

⁹ Termos oriundos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que divide alunos da Educação Infantil em três grupos de acordo com a faixa etária: bebês – de zero a um ano e seis meses; crianças bem pequenas – de um ano e sete meses a três anos e onze meses; crianças pequenas – de quatro anos a cinco anos e onze meses (Brasil, 2018).

compor o projeto de gestão compartilhada, em sua maioria aquelas com bebês e crianças bem pequenas, ou seja, metade das EMEIs do município.

Cellard (2012) considera cinco dimensões preliminares para a análise documental e afirma não haver uma ordem a seguir, bastando que todas sejam atendidas. A primeira dimensão a que vamos nos ater é a da autenticidade do documento analisado que, nesse caso, é fácil de certificar, visto que o Edital de Chamamento Público foi publicado pela própria administração municipal no Portal da Transparência. O documento está descrito como Edital de Chamamento Público nº 04/2022, sob número de processo 229/2022, na modalidade “chamamento público/credenciamento”, tipo “serviço”, com situação do processo “concluída”, prevendo como objeto principal a “contratação de gestão compartilhada da Educação Infantil, no município de São Lourenço do Sul” (Govbr, 2023). Além disso, constam anexos ao edital, no mesmo portal, os comprovantes de aviso público¹⁰ do processo.

A segunda dimensão diz respeito à natureza do texto (Cellard, 2012). O documento que trazemos consiste em um processo público de seleção, denominado Chamamento Público, de entidade privada sem fins lucrativos, para atuar junto ao município de São Lourenço do Sul. Diante do interesse de alguma entidade que se caracterize como OS, é firmado contrato com a PMSLS-RS seguindo as prerrogativas legais exigidas e as disposições apresentadas no Edital.

Ball (2004), ao apresentar um caso que estudava no Reino Unido, trouxe dois apontamentos sobre a mudança de papel exercida pelo Estado na promoção dos serviços públicos, sendo que o primeiro deles se encaixa no caso em tela:

Primeiro, uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta dos serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais na base de “o melhor serviço” e/ou valor pelo dinheiro, e envolve o uso de modelos comerciais de licitação e contratação [...] (Ball, 2004, p. 1109).

¹⁰ Os registros apresentados referem-se à página 22 do *Jornal Diário Popular*, de 29 de abril de 2022; página 10 do *Jornal Cidades*, de 29 e 30 de abril e 1º de maio de 2022; página 371 do *Diário Oficial da União*, seção 3, nº 80, de 29 de abril de 2022; página 485 do *Diário Oficial* nº 81, disponível no Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – PROCERGS, sob Protocolo 2022000709025, de 29 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/portal/editais/0/1/2002/> Acesso em: 5 mar. 2025.

Ou seja, no caso da gestão compartilhada que analisamos, o Chamamento Público de entidades interessadas teria o papel de garantir a concorrência, o que, em uma visão gerencialista, garantiria também a apresentação de melhores propostas no que tange à custo-benefício, fato que não ocorreu no município de São Lourenço do Sul, visto que houve apenas uma OS interessada. Da mesma forma, após firmado o contrato, o poder público, ao repassar a prestação do serviço, teria uma carga menor de responsabilidades.

Voltando à Cellard (2012), outro passo importante para situar o leitor em uma análise documental se relaciona com a dimensão dos conceitos-chave e a lógica interna do texto. Nesse sentido, precisamos dizer que o edital analisado é composto por 51 páginas (não numeradas), sendo 14 delas compostas pelo conteúdo do edital em si, trazendo a apresentação de seu teor, as condições de participação, a documentação necessária, o plano de trabalho, a proposta financeira, a avaliação e julgamento de propostas, os prazos e recursos, as condições e obrigações das partes, o orçamento e pagamento e a formalização. As demais páginas são compostas por sete anexos. O Anexo I – Termo de Referência, que traz a descrição do objeto licitado e sua justificativa; o Anexo II – Diretrizes Gerais da Gestão Compartilhada, que apresenta as escolas contempladas, o quantitativo de pessoal necessário e as atribuições de cada cargo; o Anexo III – Resolução do Conselho Municipal de Educação nº 30, de 14 de dezembro de 2021, que contém as normas que orientam o quantitativo de pessoal no cargo de coordenador pedagógico e serviços gerais (alimentação e limpeza), conforme número de alunos de cada instituição; os Anexos IV, V e VI, que se referem, respectivamente, ao Modelo Padrão de Declaração, à Autorização de Vistoria Técnica, que dá autorização para que a entidade interessada possa conhecer a infraestrutura das instituições, e para comparecer à Vistoria. Por último, o Anexo VII – que traz a Minuta de Contrato de Gestão Compartilhada e propõe o texto do contrato que será firmado, baseado nas disposições do edital. Todos os anexos serão melhor apresentados no transcorrer deste texto.

Cabe pontuar que o chamamento público se diferencia do processo de licitação¹¹. Apesar de compartilharem muitas similaridades, a licitação é voltada para compras e contratação de serviços pelos entes federativos, e o chamamento público busca firmar parcerias entre a estatal e entidades privadas sem fins lucrativos por meio do credenciamento das OSCs e da

¹¹ Disponível em: <https://e-diariooficial.com/diferencas-entre-chamamento-publico-e-licitacoes/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

apresentação de propostas (Silva, 2023). Antes do Marco Regulatório de 2014, essas parcerias eram firmadas por convênios.

Fazer todo esse apanhado de informações, apresentando um pouco da realidade do município de São Lourenço do Sul-RS, tal como a apresentação do referencial teórico trazido nas subseções anteriores consistem em outra dimensão da análise documental preliminar ao fazer um “[...] exame do contexto social global no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado” (Cellard, 2012, p. 299).

A última dimensão do processo de pré-análise consiste em identificar o autor, seus interesses e os motivos que o levaram à escrita do documento. Conforme Cellard (2012, p. 300), “[...] parece, efetivamente, bem difícil compreender os interesses (confessos, ou não) de um texto, quando se ignora tudo sobre aquele ou aqueles que se manifestam, suas razões e as daqueles a quem eles se dirigem”. Desse modo, o Anexo I – Termo de Referência nos permite fazer importantes apontamentos sobre aquilo que motivou a administração municipal a apresentar esse Chamamento Público e, por consequência, requerer a gestão compartilhada das EMEIs.

Na justificativa foram citadas 11 considerações que serão analisadas a seguir.

O conteúdo trazido na justificativa nos dá um panorama excepcional sobre os objetivos desse modelo denominado como gestão compartilhada e sua relação com aquilo que, anteriormente, apontávamos sobre conhecer as razões e motivações de seus autores.

Trazer a justificativa econômica dá a impressão de ser a única saída para a manutenção do serviço de atendimento da Educação Infantil, a exemplo daquilo que impera no sistema neoliberal. Ao dizer, no item C da justificativa, que não há como comprometer as finanças a longo prazo, citando “o aumento de gastos com servidores concursados estáveis” (São Lourenço do Sul, 2022), nota-se que os proponentes enxergam o serviço público como algo oneroso e pesado. Não podendo desfazer-se desses profissionais, a saída é remanejá-los para outras instituições e substituí-los por mão-de-obra mais barata, que é o que vem ocorrendo na cidade de São Lourenço do Sul após a implementação desse modelo de privatização. Aponta-se, ainda, no item J da justificativa, a necessidade de diminuir gastos com pessoal em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal, colocando como opção a possibilidade de contratação dos serviços que “poderão não ser computados neste índice” (São Lourenço do Sul, 2022). Novamente, sob esse ponto de vista, parece uma saída que traz a solução de todos os problemas,

pois se enfatiza muito o aspecto financeiro, uma vez que esse argumento aparece em seis das onze considerações feitas pela municipalidade.

Outro ponto que não podemos deixar de observar em relação à prestação do serviço diz respeito ao olhar gerencialista da NGP. Termos como “otimização”, “melhoria do desempenho”, “resultados satisfatórios”, “vantagens”, “eficiência”, “efetividade”, “economicidade”, “produtividade” e “gerenciamento” aparecem em cinco das onze considerações e dão conta de que o serviço prestado pela esfera privada traz melhores resultados “em comparação a prestação direta dos serviços pelo Município” (São Lourenço do Sul, 2022), corroborando com a ideia de que o privado é melhor que o público.

Para concluir, e não menos importante, é a visão equivocada que aparece na segunda consideração (item b), em relação ao papel da Educação Infantil. Citar como justificativa a “[...] necessidade da população, em especial das mães de família, que precisam da escola infantil para deixarem seus filhos enquanto trabalham” (São Lourenço do Sul, 2022) é distorcer o papel da escola. É visível que a Educação Infantil tem como uma de suas finalidades o desenvolvimento integral da criança, complementando a ação da família e da comunidade, mas não da forma assistencialista como é posta no texto. Essa modalidade não se configura como um espaço para que crianças sejam “deixadas”, enquanto os responsáveis trabalham, como se nada mais fossem além de um objeto. Peca-se muito ao propor a educação dessa forma. A Educação Infantil tem papel fundamental na formação do sujeito e no desenvolvimento pleno da criança, o qual irá acompanhá-la ao longo de toda a vida. É, no mínimo, lamentável ver que a municipalidade não compreende a relevância dessas colocações.

A análise documental proposta por Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 441) traz subsídios teórico-metodológicos para a realização de uma “metodologia crítica para a análise de documentos”, a fim de que possamos, além de apontar razões, objetivos e finalidades desse modelo de gestão, apontar também suas características e inferências práticas para a educação infantil do município e abordar as implicações desse tipo de parceria para a educação.

As autoras propõem uma leitura de documentos investigativa, contrapondo o dito com o não dito, visto que toda política é um campo de batalhas em que diferentes forças tentam se fazer presentes, portanto, o processo de criação de um texto importa. Conforme Ball (1994), todo tipo de discurso sempre enfatiza alguns conceitos e objetos enquanto omite outros.

Já em suas primeiras linhas, o edital traz as condições para a participação dos proponentes e prevê uma série de critérios a serem atendidos pela entidade. O primeiro é estar

qualificada, junto ao cadastro do município, como uma OS, depois aparecem os critérios jurídicos, fiscais e trabalhistas, econômico-financeiros e técnicos. Associado a isso, observamos as prerrogativas legais citadas pelo edital, principalmente por meio da Lei Municipal nº 4.021/2021, do Decreto Municipal nº 5.728/2021 e do Decreto Municipal nº 5.754/2021, que trazem uma série de critérios para que pessoas jurídicas possam ser qualificadas como OSs para posterior participação nos processos licitatórios do município. Também apresentam os mecanismos de fiscalização dos serviços prestados e os trâmites em caso de desqualificação, descumprimento de contratos ou encerramento das atividades acordadas.

A partir disso, nota-se uma tendência favorável da administração¹² a esse tipo de parceria, visto que tanto a Lei Municipal como os Decretos são bastante recentes e oriundos do mesmo período político em que veio a surgir a proposta da gestão compartilhada para a área da educação.

Ainda no que se refere ao Edital de Chamamento Público, logo adiante são apontadas as exigências quanto ao plano de trabalho e à proposta financeira que deverão ser apresentados pela OS interessada. Há grande preocupação com questões gerenciais, como dimensionamento de pessoal, organização técnico-administrativa, estipulação de metas operacionais e ações necessárias para atingi-las, indicadores de avaliação, melhoria da eficiência e qualidade, assim como diminuição dos custos dos serviços. É um exemplo claro de como o olhar gerencial da NGP está presente.

O documento também nos dá dimensão de como ocorre a gestão compartilhada na prática, a partir das seções que tratam das condições para a prestação do serviço nos aspectos gerais, de assistência, institucional, operacional, de gestão de pessoas, dos bens móveis e imóveis e tecnologia de informação. Todos serão melhor apresentados a seguir.

Em relação aos aspectos gerais, destaca-se a passagem que dispõe sobre a obrigatoriedade da entidade em seguir “[...] as normas do Ministério da Educação (MEC), do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM), em particular, a Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho, assim como as Resoluções dos Conselhos Profissionais” (São Lourenço do Sul, 2022). Chama a atenção a não especificação de quais normas do MEC são

¹² Governo composto pelo Prefeito Rudinei Härter e vice-prefeito Cléo Uarthe, ambos do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Rudinei está em seu segundo mandato, foi eleito em 2016 (tendo como vice, Tonho Lessa – PMDB) e reeleito em 2020. Atualmente tem como Secretário de Educação, Cultura e Desporto, Fabiano Bosenbecker. Disponível em: <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/portal/servicos/14/a-prefeitura/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

essas, posto dessa forma, as disposições sobre esse quesito tornam-se muito amplas e, por consequência, vagas. Fica claro, nessa seção, que é obrigação da OS dispor de recursos humanos qualificados, com habilitação técnica relacionada ao cargo que ocupam e em número suficiente para a realização do serviço, ficando esses profissionais condicionados à contratação da OS.

Na seção que apresenta as condições quanto à assistência, um ponto relevante é em relação ao trecho que se refere ao “[...] atendimento de crianças de 0 meses a 5 anos e 11 meses, em turno integral, de forma ininterrupta das 07h45 às 18h15, de segunda a sexta-feira, oferecendo atendimento pedagógico, nutricional, lúdico e afetivo [...]” (São Lourenço do Sul, 2022). Aqui se nota uma mudança na estrutura de funcionamento da Educação Infantil, visto que até aquele momento o horário de atendimento era de 07h45 às 17h, ou seja, ampliou-se o horário de permanência dessas crianças na escola, em conformidade com o olhar mais assistencialista da administração em relação à Educação Infantil, conforme foi apresentado nas justificativas desse projeto.

Outro ponto a ser trazido diz respeito à própria escrita do documento. Em apenas 19 linhas que compõem o texto da justificativa, a palavra “empresa” aparece três vezes ao referir-se à OS, fato que se segue em outras seções. Há duas possibilidades de explicação para tal. Na primeira, o conteúdo do edital foi copiado de outro documento e não passou por revisão, o que mostraria descuido e falta de sensibilidade ao tema, ou, em segunda hipótese, a OS é vista como uma empresa, o que aumenta a ideia da visão gerencial já referida.

No que concerne ao aspecto institucional, o edital apresenta algumas divisões de responsabilidade entre município e entidade. O município é quem oferece a estrutura física, os equipamentos, os gêneros alimentícios e arca com as despesas de água, luz e gás. Já a OS fica responsável pelos materiais de limpeza, equipamentos de proteção individual (EPI’s), material pedagógico, manutenções e pagamento do quadro de pessoal. Nota-se muito cuidado em delimitar esses aspectos, pois uma das justificativas está atrelada, justamente, a economicidade.

Sobre os aspectos operacionais, há pouco a se dizer, apenas ressalta-se a importância da garantia de funcionamento das escolas por meio de profissionais de apoio administrativo, monitoramento das ações desenvolvidas e constante repasse de informações à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMECD).

Em relação à gestão de pessoas, alguns excertos do edital são relevantes. O primeiro deles é que se propõe “[...] promover a adesão de compromisso de todos os colaboradores com

os princípios e diretrizes do MEC, quais sejam os da universalidade, equidade, descentralização, integridade e participação da comunidade” (São Lourenço do Sul, 2022). Nesse trecho, chama a atenção o termo “colaboradores”, ligado à ideia de corresponsabilidade mencionada por Puello-Socarrás (2008), ou seja, a ideia do trabalhador-colaborador faz dele parte responsável pelo sucesso do trabalho ao mesmo tempo em que é usado como forma de precarização ou uberização dos processos de trabalho. Um “colaborador” subverte a ordem das legislações trabalhistas, pautadas na estabilidade e na responsabilização do empregador, o que, no caso do setor público, modifica as relações de trabalho estável por contratos temporários e instáveis.

Já a segunda questão que nos deparamos é que os princípios e diretrizes citados pelo edital (universalidade, equidade, descentralização, integridade e participação da comunidade) não se relacionam ao MEC ou a quaisquer documentos normativos da Educação. Esses princípios são, na verdade, fundamento do Sistema Único de Saúde (SUS), demonstrando, novamente, uma redação feita via cópia, descuido ou desatenção. Fato é, concordemos, trata-se de um erro grotesco, para se dizer o mínimo. Retomando o que Shiroma, Campos e Garcia (2005) apontam sobre a necessária leitura das omissões nos textos, podemos perceber que em nenhum momento houve preocupação no que tange aos princípios da educação brasileira para os proponentes desse edital, não parecendo relevante a ponto de serem expressos de maneira clara.

Ademais, a seção sobre gestão de pessoal traz preocupações com o “gerenciamento e controle de recursos humanos” por meio de “critérios técnicos”. Assim, o edital menciona a elaboração de um programa de avaliação dos colaboradores, a contratação de pessoas especializadas a fim de oferecer “serviços de excelência”, a remuneração compatível com aquelas “praticadas no mercado”, garantia de bem-estar, valorização, capacitação e atualização da equipe e a responsabilização exclusiva da entidade sobre os profissionais e seus atos, isentando a SMECD destes (São Lourenço do Sul, 2022). Nas palavras de Hypolito (2019, p. 192), “[...] é uma forma de privatização em que o modelo das formas de gestão é copiado de modelos da administração privada, e são trazidos para o interior da escola pública”.

Acerca dos bens móveis e imóveis, fica disposto que a OS se responsabilizará pela administração, manutenção e reparos do que lhe foi concedido ao uso, tanto de forma preventiva como corretiva, ficando “[...] responsável pela guarda e conservação dos bens públicos e do imóvel, inclusive a manutenção periódica dos mesmos” (São Lourenço do Sul, 2022).

A última seção, referente às condições para prestação do serviço, denomina-se tecnologia de informação e traz um texto curto. Todo o conteúdo é descrito em apenas seis linhas, nas quais se apresenta a condição de que a coordenação pedagógica das escolas ficará sob responsabilidade do Município por meio de funcionário efetivo pertencente ao quadro de professores da rede. Seu papel será de “[...] acompanhamento pedagógico dos educandos, alimentação dos sistemas das plataformas como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Educar Web, Busca Ativa, Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI), entre outros” (São Lourenço do Sul, 2022).

Vejamos que Ball (2004, p. 110), ao falar das parcerias público-privadas na educação, dizia que

na maioria desses casos, a mão-de-obra direta do setor público é substituída pela contratante e alguns comentaristas temem que, em dado momento, essa contratação de mão-de-obra, além de refeições, da limpeza, da manutenção, da segurança etc. (“*hard services*”), possa se estender a tarefas centrais como ensino, pesquisa etc. (“*soft service*”).

Parece que o receio de que Ball (2004) falava já se faz real. No modelo analisado, o único profissional do setor público que comporá a equipe de trabalho das escolas será o coordenador pedagógico, todas as demais funções, incluindo os professores e auxiliares, que atuam diretamente no ensino e suporte ao aluno, são repassadas à entidade do terceiro setor.

Hypolito (2019) afirma que os serviços executados de forma autônoma pela escola, por meio de seus funcionários públicos, passam a ser executados de forma externa, como no caso da terceirização dos serviços de merenda, portaria, vigilância e serviços de produção de material. Porém no caso analisado é mais do que isso, trata-se de uma “[...] privatização da gestão pública da escola, que passa a ser exercida por meio de contratos realizados com empresas que vão gerir a escola [...]” (Hypolito, 2019, p. 192). Aqui, sequer o diretor da escola é um servidor público, restando apenas à coordenação pedagógica o preenchimento de uma vaga oriunda do setor público, mas que, como vimos acima, parece exercer, principalmente, um papel administrativo e burocrático, servindo para realizar o preenchimento de planilhas. Sua função longe está de ser pedagógica, como a nomenclatura do cargo indica.

Para concluir, cabe salientar que o projeto menciona a realização do atendimento de aproximadamente 340 crianças distribuídas nas cinco EMEIs selecionadas. Para tanto, prevê-

se a contratação direta de 100 profissionais, com carga horária que varia entre 40 e 44 horas semanais, divididos nos seguintes cargos e funções: 21 professores, 51 auxiliares, 2 secretários, 10 auxiliares de serviços gerais, 9 manipuladores de alimentos, 4 diretores de escola, 1 diretor geral, 1 coordenador pedagógico do projeto e 1 nutricionista do projeto. Esses profissionais são contratados diretamente pela OS e compõem o quadro de funcionários das EMEIs com o apoio, lembrando, de apenas 1 funcionário vinculado à rede municipal em cada uma dessas escolas, o que se configura em um repasse quase total do trabalho realizado nessas instituições para o setor privado.

4 Considerações Finais

O documento analisado neste texto consiste no Edital nº 04/2022 de Chamamento Público, disponibilizado pela PMSLS-RS para a contratação de gestão compartilhada da Educação Infantil do município. Esse foi o primeiro passo dado para a efetiva execução da proposta, que se seguiu até sua implementação. É possível dizer, portanto, que o exemplo apresentado em detalhes aqui é a materialização daquilo que discutimos no referencial teórico deste artigo, porém em uma nova configuração no que se refere às parcerias público-privadas na Educação.

Destacamos, inicialmente, que o caso analisado por meio do conteúdo desse edital nos dá a impressão que não se trata de uma mera parceria, como se falássemos de um programa de fomento instituído em escolas públicas. Na verdade, o que vemos é uma inovação no que se refere aos tipos de privatização, é algo muito mais direto e incisivo. Esse modelo de gestão compartilhada configura-se em um modelo de privatização direta da gestão pública, que compreende o repasse das atividades desde a gestão, passando pelos profissionais de apoio em serviços, até a sala de aula, ou seja, compreende quase todos os profissionais que formam o corpo de trabalho dessas instituições.

Tomamos a liberdade de dizer que o que garante o título de parceria são os profissionais que ocupam o cargo de coordenador pedagógico em cada uma das EMEIs e que são vinculados à rede municipal. Eles têm o papel explícito de fazer o elo entre sua unidade escolar e a SMECD, além do papel implícito, e não mencionado, de ser um ponto de ancoragem para que tal gestão possa ser chamada de “compartilhada”. Ademais, a principal ligação, certamente, é o financiamento do serviço, que continua sendo público.

Preocupa-nos que propostas como essa possam se tornar comuns, estendendo-se ao restante da rede e a outras modalidades, ou que possa passar a ser usada em outros municípios, já que, como colocado no próprio edital, um dos motivos que levou a PMSLS-RS a aderir à proposta é ter notado resultados satisfatórios em outras experiências, mesmo que não as explicita. Como defensores da educação pública, é difícil apontar tantos benefícios quanto o edital quer sinalizar. Como referimos no início do texto, a gestão compartilhada tem sido objeto de projetos de lei em outros estados brasileiros, mas a sua implementação no município de São Lourenço do Sul-RS indica um processo de vanguarda, haja vista ser abrangente e já estar implementado sem sequer ter sido alvo de discussão. Esse tipo de iniciativa, conforme Boto e Rocha (2022), configura-se, inclusive, como inconstitucional, pois

[...] constitui uma desresponsabilização do poder público em relação a seu dever legal de gerir a escolarização pública, ferindo, portanto, os artigos 205, 206, 208, 211 e 213 da Constituição, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, particularmente no que se refere à autonomia das escolas.

No caso analisado, notamos mais preocupação em garantir a diminuição de gastos do que, de fato, em melhorar a qualidade da educação ofertada, visto a quantidade de vezes que esses temas aparecem; isso sem mencionar os descuidos encontrados nas disposições relacionadas à área da educação. Dessa forma, “[...] a escola, embora pública, passa claramente a desempenhar funções de lucro, não para ela, mas para os agentes privados das parcerias (Hypolito, 2019, p. 193). Boto e Rocha (2022) afirmam que “[...] aquilo que é apresentado como modernização do modelo educacional representa, na verdade, a expressão do atraso, como se o Estado renunciasse a seu dever educacional”.

Além disso, parcerias como essa diminuem a probabilidade de ocorrerem concursos públicos, já que os profissionais que atuavam nessas escolas são considerados custosos demais e, havendo êxito na proposta, não existiria impedimento em aumentar o número de escolas abrangidas no projeto. Ademais, os salários praticados na educação oriundos de entidades privadas, geralmente, não alcançam aqueles do setor público, tornando-se, de fato, mais econômico. Nesse caso em específico, um professor contratado pela ADPECS, com mesma titulação e carga horária, recebe cerca de 40% menos comparado aqueles vinculados ao setor público, isso sem falar das vantagens cumulativas, como tempo de serviço, promoção ou a própria estabilidade.

Defensores dirão que é parte do caminho para o êxito. No entanto, há de se pensar na qualidade do que está sendo proporcionado a esses alunos. Quais valores estão sendo transmitidos quando as partes envolvidas estão mais preocupadas com custos e normas legais do que com a Educação oferecida? Em pouquíssimas passagens citou-se algo sobre os aspectos do desenvolvimento infantil. Questões ligadas à concepção de infância ou acerca de como essa etapa é relevante para o desenvolvimento integral da criança sequer aparecem. Todas as menções relacionadas aos aspectos educacionais são vagas ou desconexas e deixam a desejar. Dessa forma, a administração pública parece repassar, além do serviço em si, também a preocupação com esses quesitos, ficando eles à mercê da boa vontade da OS prestadora do serviço.

Vejam, não estamos dizendo que a OS não tomará cuidados ao selecionar e preparar seus profissionais em relação ao que será proposto aos alunos; inclusive a promoção de formações continuadas é um dos requisitos necessários. Fato é, ressaltamos, isso não fica claro no conteúdo do edital.

Esse é um dos pontos em que criticamos a NGP e a maneira como trata a educação. Certamente o fato de encarar tudo sob preceitos gerenciais leva a esse tipo de cenário. Há de se tomar cuidado para que essas implicações do Neoliberalismo (ou Novo Neoliberalismo) não acabem por transformar a educação em um grande palco mercadológico, no qual somente há espaço para discussões quanto a custos, metas e indicadores. A educação é um serviço público e, como tal, não pode deixar de se basear nas relações, na subjetividade e na busca pela excelência por meios democráticos, empáticos, solidários e pela valorização e qualificação de seus processos e profissionais.

Referências

ALMEIDA, M. P. **Reformas Neoliberais no Brasil:** a privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. 2010. 427f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Niterói, 2010. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/16851>. Acesso em: 21 dez. 2022.

BALL, S. J. **Educational reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez., 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 17 dez. 2022.

BOTO, C.; ROCHA, S. A educação pública em alerta: reflexões sobre o projeto de lei da gestão compartilhada das escolas públicas municipais. **Jornal da USP**. 14 out. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/a-educacao-publica-em-alerta-reflexoes-sobre-o-projeto-de-lei-de-gestao-compartilhada-das-escolas-publicas-municipais/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; altera as Leis nº 8.429/1992 e 9.790/1999. **Diário Oficial da União**, 1º ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019/2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; altera as Leis nº 8.429/1992 e 9.790/1999; 9.249/1995; 9.532/1997; 12.101/2009; 8.666/1993 e revoga a Lei nº 91/1935. **Diário Oficial da União**, 15 de dezembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. 595p. Brasília, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr., 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/i/2008.v42n2/>. Acesso em: 7 dez. 2022.

CASIMIRO, F. H. C. **A tragédia e a farsa**: a ascensão das direitas no Brasil contemporâneo. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State**. London: Sage Publications, 1997.

DRABACH, N. P.; SOUZA, Â. R. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez., 2014. Disponível em

<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851>. Acesso em: 3 jan. 2023.

GIANFELICE, A. P. **A gestão compartilhada e direta na Educação Infantil**: análise sobre duas escolas de Presidente Prudente-SP. 2020. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/193482>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GOV.BR, **Serviços e Informações do Brasil**. 2022. [Serviços pra você. Consultar CNPJ.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 20 dez. 2022.

GOVBR, Soluções para Gestão Pública. **TransparênciaBR**. 2023. [Administração. Licitações]. Disponível em: <http://saoulourencodosul-portais.govcloud.com.br/pronimtb/index.asp?acao=1&item=2&flagRedFiltroLicitacao=2>. Acesso em: 17 jan. 2023.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo, Edições Loyola, 2014.

HYPOLITO, Á. M. Trabalho Docente e Desafios na Atualidade: Entrevista com Álvaro Moreira Hypolito. [Entrevista concedida a] VICENTE, M. de A.; LIMA, I. G. de; PORTO, M. V. **FAEEBA**: Educação e Contemporaneidade. Salvador, v. 28, n. 55, p. 183-201, maio/ago., 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. [São Lourenço do Sul], 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-lourenco-do-sul/panorama>. Acesso em: 8 jul. 2023.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

MONTANO, M. R. **A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil (mrosc) na oferta da educação infantil em Porto Alegre**. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/189580>. Acesso em: 10 jan. 2023.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago., 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em: 1º dez. 2022.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, C. M. B. O Marco Regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional. **Revista Práxis Educacional**. Dossiê Temático: As parcerias entre o poder público e o terceiro setor: implicações para a democratização da educação, Vitória da Conquista, Bahia, v. 15, n. 31, p. 38-57, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4657>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F. **Nueva gramática del neo-liberalismo**: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2008.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012.

SÃO LOURENÇO DO SUL. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 30 de 1 de dezembro de 2021. Estabelece normas que orienta a formação do Quadro de recursos humanos. **Edital de Chamamento Público nº 04/2022**. 14 dez. 2021.

SÃO LOURENÇO DO SUL. Decreto Municipal nº 5.728 de 15 de outubro de 2021. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização social e regulamenta a lei municipal nº 4.021/2021. **Textos Legais GOVBR**, São Lourenço do Sul, 2021. Disponível em: <http://saolourencodosul-portais.govcloud.com.br/TLNET>. Acesso em: 1º dez. 2022.

SÃO LOURENÇO DO SUL. Decreto Municipal nº 5.754 de 19 de novembro de 2021. Altera o artigo 10, inciso IV, e o artigo 13 do Decreto Municipal nº 5.728/2021, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização social e regulamenta a lei municipal nº 4.021/2021. **Textos Legais GOVBR**, São Lourenço do Sul, 2021. Disponível em: <http://saolourencodosul-portais.govcloud.com.br/TLNET>. Acesso em: 1º dez. 2022.

SÃO LOURENÇO DO SUL. **Edital de Chamamento Público nº 04/2022**. [Seleção de entidade privada sem fins lucrativos para a contratação de gestão compartilhada da educação infantil, no município de São Lourenço do Sul]. 51p. Editais de Licitação, São Lourenço do Sul, 29 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/portal/editais/1/1/0/0/0/04/2022/0/data-realizacao-decrescente/0>. Acesso em: 11 jan. 2023.

SÃO LOURENÇO DO SUL. Lei Ordinária 4.021 de 08 de setembro de 2021. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais no âmbito do município de São Lourenço do Sul. **Textos Legais GOVBR**, São Lourenço do Sul, 2021. Disponível em: <http://saolourencodosul-portais.govcloud.com.br/TLNET>. Acesso em: 1º dez. 2022.

SÃO LOURENÇO DO SUL. **Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul**. 2023. [Portal de notícias]. Disponível em: <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/portal/noticias/3>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SÃO LOURENÇO DO SUL. **Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul**. 2023. [A prefeitura]. Disponível em: <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/portal/servicos/14/a-prefeitura/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 427-446, jul./dez., 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SILVA, L. Chamamento público e licitações - qual a diferença entre eles. **e-Diário Oficial**: portal de envio de matérias, 5 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://e-diariooficial.com/diferencas-entre-chamamento-publico-e-licitacoes/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

Enviado em: 21/08/2023

Aprovado em: 12/03/2024