

Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão

An analysis on the implementation of the Social Organizations in the schools of State of Goiás: the public resources in question

Fábio Araujo de Souza¹, Maria Marta Lopes Flores²

Universidade Federal de Goiás, UFG, Catalão-GO, Brasil

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de implantação da gestão compartilhada entre a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte e uma Organização Social (OS) na Educação Básica da rede estadual de educação de Goiás, Brasil, dando ênfase à questão do financiamento público da educação. A pesquisa é quali-quantitativa e a investigação é de natureza exploratória. Para realizar a pesquisa foi realizado levantamento no orçamento do estado para 2016, nas legislações acerca do processo de implantação da gestão compartilhada. Foi realizado, também, um levantamento bibliográfico sobre OSs e nas notícias de *sites* oficiais do governo e de entidades voltadas para o tema, bem como em artigos científicos e demais fontes pertinentes ao tema. A pesquisa constatou que a OS poderá ter substantivo lucro com a gestão compartilhada, tendo em vista os volumosos recursos previstos para implantação do projeto na educação pública estadual de Goiás previstos no orçamento para 2016. Além disso, a pesquisa aponta que o Plano de Carreiras, a contratação por concurso público e a valorização através do Piso Salarial Profissional Nacional dos profissionais da educação podem ficar comprometidos com a gestão compartilhada no estado de Goiás.

Palavras-chave: Organização social. Recursos públicos. Gestão compartilhada.

Abstract

This study aims to analyze the implementation process of shared management between the State Secretary of Education, Culture and Sport, and a Social Organization (OS) in basic education State education network of Goiás, Brazil, emphasizing the issue of public funding in education. The research is qualitative-quantitative and the investigation has an exploratory nature. To conduct the research it was carried out a survey in the State budget during 2016, on legislations of the deployment process of shared management. It was also performed a bibliographical survey on OSs and in the news websites and Government officials from entities focused on the theme, as well as in scientific articles and other sources relevant to the subject. The research has found that the OS may have a substantive profit with the shared management, in view of the voluminous resources provided to implement the project in the State of Goiás public education in the budget for 2016. In addition, the research points out

¹ Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo, Professor substituto da Universidade Federal de Goiás. E-mail: f.asouza@yahoo.com.br

² Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba, Professor titular da Universidade Federal de Goiás. E-mail: mmlopesflores@brturbo.com.br

that the Career Plan, hiring by public competition and the appreciation through the Wage Floor of National Professional Education professionals can stay committed due to the shared management in the State of Goiás.

Keywords: Social organization. Public resources. Shared management.

Introdução

O inovador projeto de gestão compartilhada entre uma Organização Social (OS) e a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (Seduc) de Goiás tem causado muitos questionamentos com relação aos efeitos que esse modelo trará para a comunidade escolar, sobretudo para os professores da educação básica da rede estadual. Um clima de incerteza, insegurança e dúvida tem perturbado os envolvidos direta e indiretamente com a educação estadual.

A presente pesquisa pretende analisar o processo de implantação da gestão compartilhada na Educação Básica da rede estadual de educação de Goiás, sobretudo no que se refere aos recursos públicos para educação.

Esta pesquisa é quali-quantitativa de natureza exploratória para investigação do tema e busca com isso compreender o problema e os fatores subjacentes ao objeto pesquisado. O estudo exploratório conduz a uma aproximação ‘natural’ à realidade estudada e tem um caráter não estruturado, a investigação qualitativa permite com mais facilidade, e sem grandes filtros, captar uma massa muito ampla de dados e informações que servirão de base ao tema explorado.

Para analisar os recursos da educação para a OS que venha a gerenciar as 23 unidades escolares de Goiás, foi realizado um levantamento no orçamento do estado para 2016 e nas legislações acerca do processo de implantação da gestão compartilhada. Foi realizado, também, um levantamento bibliográfico sobre OSs e nas notícias de *sites* oficiais do governo e de entidades que discutem acerca do tema, bem como em artigos científicos e demais fontes pertinentes.

Este artigo está estruturado em três seções: a primeira explica a origem das OSs no bojo da reforma gerencial brasileira; a segunda examina os efeitos da possível implantação da OS no financiamento da educação de Goiás; e a terceira expõe algumas considerações finais acerca do estudo realizado.

As Organizações Sociais no Brasil: a reforma gerencial

As sucessivas crises no sistema capitalista, sobretudo após a década de 1980 – considerada por parcela dos economistas como “década perdida” para os países da América Latina – levaram os governos dos países desenvolvidos a proporem medidas econômicas para desenvolver a economia desses países latino-americanos, pois o desaceleramento econômico afetava seriamente os interesses, sobretudo dos Estados Unidos, pois a redução da capacidade de importar e atender ao serviço da dívida externa prejudicava o governo norte-americano.

Nesse cenário emerge o neoliberalismo, política que adota a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior, como medidas para estimular o desenvolvimento econômico.

No mesmo período o Institute for International Economics promoveu uma conferência, para a qual foram convidados economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia – com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para superação da crise econômica. O economista norte-americano John Williamson apresentou um documento com dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia amplo consenso em Washington, tanto entre os membros do Congresso e da Administração dos países da América latina quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do governo norte-americano, Federal Reserve Board e Think Tanks (organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento (ideologia) sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas sobretudo em assuntos sobre os quais pessoas leigas não encontram facilmente base para análises de forma objetiva).

No Brasil, na década de 1990, o governo do Presidente Fernando Collor, intensifica o processo de privatização da economia, com o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, porém é mister ressaltar que esse processo tem suas origens no governo de João Figueiredo, quando, em 1981, é criada a Comissão Especial de Desestatização, responsável pela privatização de 20 empresas. Esse projeto tem continuidade durante o governo Sarney, quando mais 18 empresas foram privatizadas, das quais 12 eram controladas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ALMEIDA, 2010).

A reforma gerencial do estado brasileiro encontrou terreno fértil nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), em que o Plano Real e a estabilização da economia levaram à implementação de mudanças no campo político-administrativo e gerencial. Um estado mais eficiente e menos burocrático era vislumbrado pelas reformas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. A necessidade da reforma gerencial se fazia presente nos discursos governamentais, pois o Estado “[...] apresentava problemas de ‘governança’, considerando que a gestão era rígida e ineficiente, e isso impedia a implantação de políticas públicas mais flexíveis.” (SOUZA; SILVA, 2008, p. 264).

Em 1995, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) cuja ideia principal era possibilitar atividades não exclusivas do Estado, como gestão de museus, teatros, hospitais e de institutos científicos. Assim, o então ministro Bresser-Pereira dá início ao processo de reforma administrativa e gerencial da Administração Pública no país.

O governo buscou atrair entidades da sociedade civil organizada com o fim de formular parcerias na execução de programas sociais, numa conceituação de terceirização singular, porém não assumida de fato: no lugar de terceirização, adotou-se o neologismo “publicização”. Dessa forma, entidades da sociedade civil agiriam como parceiras do Estado, desde o planejamento até a execução de serviços.

Dentre as soluções apontadas pelo PDRAE estava a atração de entidades da sociedade civil organizada com o fim de formular parcerias na execução de programas sociais mediante a publicização, ou seja, a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem, necessariamente, o exercício do

poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Segundo o ministro Bresser-Pereira (1997, p. 13):

O Projeto Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social.

A lei federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998, foi criada pelo ministro Bresser-Pereira com a finalidade de dispor sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, criar o Programa Nacional de Publicização, extinguindo o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e a Fundação Roquette Pinto, e absorvendo suas atividades por OSs.

Segundo a referida lei, as Organizações Sociais são qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Têm como conselho de administração, o órgão de deliberação institucional das OSs, um dos maiores mecanismos de controle disponibilizados tanto ao Poder Público quanto à sociedade, por meio das quotas de composição a eles destinadas (PINTO, 2000).

Está previsto na lei supracitada que as OSs devem elaborar um contrato de gestão com o Poder Público com objetivo de formar parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relacionadas à área pretendida. Esse documento deve discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da OS. Segundo Meira (2012, p. 98), nesse “[...] contrato inclui-se o tipo de atuação da entidade, as metas estabelecidas e os respectivos prazos, além dos objetivos e dos critérios pré-determinados para a avaliação, baseados em conceitos quantitativos e qualitativos”. No que se refere aos recursos orçamentários e bens públicos, a lei define que serão assegurados de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão. A fiscalização da execução do contrato de gestão, segundo a lei, será realizada pelo órgão ou pela entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

Cabe destacar que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi) n. 1.923/DF, no Supremo Tribunal Federal (STF), na íntegra, da lei n. 9.637/1998, e, ainda, um pedido de declaração de inconstitucionalidade da redação do art. 24, XXIV, da lei n. 8.666/1993, conferida pela lei n. 9.648/1998, prevendo a dispensa de licitação “[...] para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.” (BRASIL, 2016).

O PT e o PDT alegaram que a lei das OSs feria os seguintes preceitos constitucionais: a criação das OSs configuraria apenas uma tentativa de escapar do regime jurídico de direito público, violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações; descumprimento do dever de licitação, pois a lei prevê que a permissão de uso de bem público poderá ser outorgada às OSs, pelo Poder Público, com dispensa

de licitação; ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal; descumprimento de direitos previdenciários dos servidores; insubmissão a controles externos, ou seja, do Tribunal de Contas da União (TCU); e a restrição da atuação do Ministério Público, pois, ao condicionar a determinados requisitos a atuação fiscalizadora do MP sobre as OSs – gravidade dos fatos e interesse público –, teria incorrido em inconstitucionalidade.

O voto do relator Ayres Britto foi pela inexistência de ofensa à Constituição Federal, de modo que a Adi foi julgada parcialmente procedente. O relator apenas determinou que os procedimentos de qualificação, a celebração do contrato de gestão, os contratos a serem celebrados pela OS com terceiros, com recursos públicos para seleção de pessoal pelas OSs, fossem conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal. Por fim, o relator determinou afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas pelas OSs.

As Organizações Sociais e os recursos da educação: uma análise crítica sobre o projeto das OSs na educação do estado de Goiás

A política de desestatização ensejada pelo Governo Federal chega ao estado de Goiás por meio de medidas voltadas para a privatização das empresas públicas. Em 4 de dezembro de 2001, o Banco do Estado de Goiás (BEG) é vendido em um leilão, pela quantia de R\$ 665 milhões para o Banco Itaú. No final da década de 1990, com a assunção de Marconi Ferreira Perillo Júnior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) são implementadas medidas de reestruturação do Governo Estadual, tais como: ajuste fiscal, suposta valorização do servidor público e atendimento ao cidadão.

Tais reformas representavam a nova mentalidade na Administração Pública e no discurso ideológico de colocar o Estado a serviço do cidadão, tanto no governo federal quanto nos governos estaduais, sobretudo naqueles aliados ao governo federal. Essa mentalidade refletia o mesmo paradigma gerencialista, racional, que propunha a decisão de abandonar o modelo desenvolvimentista e implementar o modelo mínimo nas políticas públicas, em conformidade com que foi proposto no Consenso de Washington e pelas potências mundiais.

Em 2014, o governador Marconi Perillo altera a lei estadual n. 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs estaduais e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos, pela lei n. 18.658, de 2 de outubro. A referida alteração, inclui, dentre outras áreas, a educação como campo para a atuação das OSs, isso denotou a preocupação do governo em abrir, do ponto de vista legal, a possibilidade de implantar a gestão compartilhada por via das OSs na educação pública estadual.

Em 14 de outubro de 2015, o governador cria o Decreto n. 8.469, dispondo sobre medidas a serem adotadas por uma Comissão Especial para selecionar OSs estaduais para celebração de contratos de gestão em 200 das 1.151 escolas da rede estadual durante o ano de 2016, ou seja 30% das unidades escolares que integram as Subsecretarias de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Trindade e as do Entorno do Distrito Federal, como um Projeto-Piloto. Desde então, profissionais da educação, sindicato, alunos secundaristas, universidades, dentre outros, vêm se posicionando

contra a adoção da gestão compartilhada e/ou contra os procedimentos adotados para a seleção das OSs.

Meses depois de anunciar a gestão compartilhada, por meio das OSs nas subsecretarias citadas, o governador altera o projeto e decide implantar a gestão compartilhada somente em 30% das Unidades Escolares da Macrorregião IV de Anápolis (Abadiânia, Alexânia, Anápolis, Nerópolis e Pirenópolis), ou seja, em 23 escolas, com um total de 16.016 alunos.

Ainda em 2015, o governador dá continuidade ao processo de implementação da gestão compartilhada, por meio do Decreto n. 8.441, de 28 de agosto de 2015, que institui Grupo de Trabalho com a finalidade de proceder às medidas necessárias à celebração de contratos de gestão por OSs na área de educação.

Em 2016 o governo lança o Edital de Chamamento Público n. 001/2016 destinado à seleção de organização social, qualificada em educação tendo como objetivo o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas definidas pela Seduce nas Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, Macrorregião IV Anápolis. O edital traz como anexo a Minuta do Contrato de Gestão, documento esse que possibilitou a análise mais detalhada das regras que balizariam esse modelo de gestão.

No final de 2015, as manifestações da sociedade, bem como dos alunos secundaristas e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (Sintego), contra a gestão compartilhada na educação se alastram pelo estado, com ocupação de 27 unidades escolares. Em 2016, a Seduce foi ocupada por 31 manifestantes, após a decisão inesperada de mudar o local de abertura dos envelopes com as propostas das OSs que pretendiam assumir a administração das 23 escolas estaduais.

Um dos entraves apontados por estudantes, sindicatos, professores, pesquisadores é com relação à *expertise* das OSs qualificadas pela Seduce para gerenciar as unidades escolares. Segundo levantamento da *Revista Nova Escola*, “[...] das 10 OSs qualificadas para o processo de terceirização, cinco delas foram abertas há menos de um ano: Inove, Consolidar, Olimpo, Ecma e Ibces” (NOVA ESCOLA, 2016). Além disso, a revista aponta que a maioria das OSs não tem experiência em gestão da Educação Básica. Além disso, segundo o levantamento, não foi possível conhecer as equipes técnicas que integram as OSs.

Essas constatações não são um julgamento da competência e reputação das instituições ou de seus dirigentes. Mas lançam incertezas sobre o sucesso da terceirização. Diferentemente do que ocorre em iniciativas semelhantes na área de saúde, onde a presença das OS está mais bem consolidada, o certame de Goiás não atraiu grupos com atuação reconhecida na Educação Básica. (NOVA ESCOLA, 2016).

A falta de experiência das OSs que participaram do processo, bem como a recente criação das mesmas, levantaram dúvidas com relação aos interesses destas em participar do chamamento da Seduce. Portanto, investigar sobretudo o financiamento público para a OS se tornou central.

Ao explicar como ocorrerá a transferência dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(Fundeb), a secretária de Educação, Cultura e Esporte, Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira (TVUFG, 2016), afirma que a OS escolhida para assinar o contrato de trabalho com a Seduce deverá abrir três contas conjuntas com o Estado:

Uma delas será para receber apenas os recursos do Fundeb. Outra conta será destinada aos recursos dos salários da Educação e a outra conta vai receber os recursos do tesouro que são vinculados à área. Essas contas podem e devem ser acompanhadas pelo Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sindicatos, universidades e a sociedade em geral.

Segundo a secretária, a Seduce transferirá parte dos recursos do Fundeb para uma conta da OS, ou seja, prevê-se uma conta estadual do Fundeb e uma conta conjunta com a OS para o recebimento de parte dos recursos do fundo (GOIÁS, 2016a). Todavia, segundo o FNDE, uma única conta para o Fundeb facilita a utilização, pelo ente governamental, do aplicativo adotado pelo agente financeiro do Fundo (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), para fins de execução dos recursos creditados nessa conta. Portanto, o crédito e a movimentação dos recursos devem ser processados nessa conta única e específica (BRASIL, 2016).

Segundo a lei do Fundeb, no seu artigo 17, os recursos do Fundo provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira, ou seja, o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica Federal.

Cabe salientar que, em 2015, o governo estadual utilizou 100% dos recursos do Fundeb para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica. Sendo assim, ao afirmar que a OS terá que abrir uma conta exclusiva para receber os recursos do Fundo, infere-se que a OS utilizará a maior parte dos recursos do Fundeb com pagamento dos profissionais do magistério. Com isso, é possível constatar que a implantação da gestão compartilhada entre a Seduce e a OS, diminuirá a burocracia como afirma o governador Marconi Perillo, no Despacho 596/2015 quando afirma que:

A falta de agilidade na condução de procedimentos licitatórios, com trâmite burocrático longo, tem ocasionado demora na aquisição de bens e serviços que acabam por comprometer aspectos administrativos e pedagógicos do serviço público de educação.

Porém não é seguro afirmar isso, pois a transferência de parte dos recursos para outra conta (a da OS conjunta com a Seduce) será mais um obstáculo para o pagamento dos profissionais do magistério contratados pela OS, visto que, ao invés de receberem diretamente da conta estadual do Fundo, receberão da conta da OS; caso haja atraso no repasse dos recursos mensais para as OSs, conseqüentemente, esses profissionais terão seus pagamentos atrasados.

A Portaria Conjunta n. 3, de 12 de dezembro de 2012, do FNDE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), prevê que o Banco do Brasil (responsável pela maioria das contas dos Fundeb estaduais e municipais) disponibilize as informações sobre as movimentações na conta do Fundeb, de modo que os valores de repasses e de aplicação dos recursos do fundo fiquem disponíveis a qualquer cidadão. Ao criar uma conta conjunta para receber recursos do Fundeb, a Seduce poderá impedir

que o acompanhamento e o controle sejam realizados, de maneira eficaz, uma vez, que o único dado disponível ao acessar a conta do Fundeb estadual pelo Sistema de Informações Banco do Brasil (SISBB) será o da movimentação financeira do repasse feito à OS e não o detalhamento desses recursos aplicados pela mesma. Ademais, a Seduce informou que os dados das contas estarão disponíveis para Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sindicatos, universidades e a sociedade em geral, porém não explicou de que maneira tornará público esses dados.

Além disso, o Decreto n. 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, permite que 10% dos recursos do Fundeb sejam realizados por saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou para atender a despesas de pequeno vulto. A lei se refere a mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas. Dessa forma, é importante ficar claro quais os procedimentos relativos à prestação de contas e ao controle e acompanhamento social que a OS implantará junto à Seduce, ao Conselho do Fundeb, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público.

Outra questão que deveria ser esclarecida pela Seduce é com relação à utilização dos recursos da **aplicação financeira** do Fundeb repassados para as OSs. Esses recursos seriam utilizados pela OS ou devolvidos para a conta Estadual do Fundeb? Conforme demonstram os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), em 2015, o governo estadual contou com R\$ 5,2 milhões advindos da aplicação financeira do Fundeb.

Quanto à contratação de profissionais do magistério para as escolas geridas pela OS, a secretária de Educação informa que a contratação via Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) será uma forma de valorizar os futuros profissionais do magistério contratados pela OS. Além disso, critica a forma de contratação realizada pelo governo, pois a lei n. 13.664, de 27 de julho de 2000, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, precariza a remuneração desses profissionais (TVUFG, 2016). Segundo a secretária, é importante notar que a contratação temporária expressa na lei citada restringe a contratação ao prazo máximo de três anos; portanto, a natureza do vínculo deve ser, pelo menos do ponto de vista legal, apenas para suprir de maneira excepcional a necessidade temporária de profissionais na Administração Pública, haja vista as vacâncias abertas por servidores efetivos concursados.

Na contratação via CLT, esse profissional não terá um tempo determinado para ser contratado, com isso ele poderá permanecer na rede estadual de ensino até se aposentar. Embora a secretária destaque esse aspecto como positivo, deve-se estar atento aos entraves causados pela contratação de profissionais do magistério regidos pela CLT. Um deles poderá ser a não abertura ou a protelação para realização de concurso público, uma vez que no quadro haverá profissionais contratados via CLT por tempo indeterminado, preenchendo as vacâncias que vierem a surgir na rede estadual.

Com relação à remuneração, nada assegura que esses profissionais contratados via CLT serão valorizados, pois, em 2015, 100% dos recursos do Fundeb foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação

básica, ou seja, para que haja valorização, através do aumento da remuneração, o governo estadual deverá aplicar recursos adicionais e isso pode lhe causar um problema de responsabilidade fiscal, uma vez que a lei complementar n. 101/2000, a LRF, prevê que os gastos com pessoal do Poder Executivo não podem ultrapassar o limite de 49% da receita corrente líquida, sendo o limite prudencial de 46,5%. Em 2015, o gasto com pessoal no Poder Executivo foi próximo ao limite determinado pela LRF, chegando a 45,73%. Outra questão referente à valorização dos Profissionais do Magistério contratados via CLT pela OS é o cumprimento da lei 11.738/2008 que institui o Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN. No edital Chamamento Público n. 001/2016 o governo diz que a OS contratada **poderá** utilizar como critério para remuneração dos empregados o piso salarial da categoria, bem como a celebração de acordos coletivos de trabalho vinculados ao cumprimento das metas estipuladas, à redução interna dos custos ou ao aumento da produtividade, sempre compatíveis com os praticados no mercado de trabalho. Ou seja, a OS não fica obrigada a utilizar o PSPN como referência para o piso dos profissionais do magistério contratados via CLT, o que poderá ser sinônimo de aviltamento, no que se refere à valorização, através de uma política salarial para esses profissionais e do cumprimento do Plano de Carreiras. Cabe destacar que ao analisar o Aviso de Chamamento Público n. 001/2016, publicado no *site* da Seduce, foi possível constatar no Anexo VII (Minuta do contrato de gestão), especificamente, na Cláusula Segunda – Das obrigações e das responsabilidades do parceiro privado, que a OS deve:

2.21. Manter em seu quadro docente, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos profissionais do magistério pertencentes ao quadro efetivo da SEDUCE. O restante da mão de obra necessária deverá ser contratada, sob regime da CLT. (GOIÁS, 2016b, p. 71).

Contudo, se deve observar que a Emenda Constitucional n. 53, de 2006, que deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina no seu artigo 1º que altera o inciso V do artigo 206 da CF: “[...] valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso **exclusivamente** por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.” (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Sendo assim, pode ser considerado inconstitucional contratar profissionais do magistério via CLT para preencher 70% do quadro de pessoal das escolas que terão a gestão compartilhada. Em relação aos demais profissionais da educação, o Ministério Público do Estado de Goiás, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (MPE-GO et al., 2016, p. 6) alertam: “O edital sequer menciona percentual mínimo de servidores administrativos, ficando ao talante da organização social se valer de 0% a 100% desses servidores”. Com isso é possível constatar que além de 70% de profissionais do magistério, 100% dos demais profissionais da educação podem ser contratados via CLT, trazendo prejuízo à realização de concurso público para essas vagas.

Em cumprimento ao princípio da gestão democrática prevista na LDB, a lei do Fundeb prevê o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs), cuja função, dentre outras, é controlar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb. Para tanto, faz-se necessário que todos os documentos estejam à disposição desse conselho para análise, ou seja, notas fiscais, folhas de pagamento, recibos,

balancetes, orçamentos, dentre outros. A questão que se coloca é: será que o Cacs e o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-GO) terão acesso pleno a todos os documentos necessários, assim como aos extratos bancários da nova conta que será aberta para a OS movimentar parte dos recursos do Fundeb?

Outro questionamento é referente ao processo de compra e de seleção de profissionais da educação, pois a OS não precisará adquirir bens e serviços por meio da Lei de Licitação n. 8.666/1993. Logo, quais serão os critérios e as garantias de que a OS prestará contas à sociedade e aos órgãos de fiscalização sistematicamente do processo de compra e de contratação de serviços?

Em 2015, segundo o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o governo estadual aplicou 25,12% das receitas resultante de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, R\$ 3,7 bilhões, dos quais R\$ 1,8 bilhões foram recursos oriundos do Fundeb que o governo aplicou integralmente na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício do magistério. Todos os recursos acima devem ser aplicados com o acompanhamento e o controle social, ou seja, de vários segmentos da sociedade, seja governamental ou de outros segmentos sociais, contudo o edital de chamamento não deixou claro como será realizado esse controle e acompanhamento nas unidades em que se implantará a OS.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual de recursos em caráter suplementar a escolas públicas que possuem alunos matriculados na Educação Básica. Destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. O PDDE deve ser aplicado na unidade escolar através da gestão democrática, assim sendo, deverá haver um constante diálogo com o Conselho Escolar para que os recursos sejam aplicados nas prioridades que o Conselho definir. Se a OS, em nome da eficiência, não dialogar democraticamente com o Conselho Escolar teme-se que o uso do PDDE seja realizado de maneira autoritária nas escolas.

A Tabela 1 abaixo contém os valores dos recursos previstos no orçamento que serão repassados à OS, em 2016, para gerenciar as escolas em Goiás.

Para se ter uma ideia, segundo os dados do orçamento de 2016, a Seduce prevê aplicar R\$ 3,0 bilhões na função educação. A maior parte do orçamento da Seduce para MDE é oriunda dos recursos do Fundeb.

O governo pretendia implantar o projeto da OS em 200 unidades escolares, atualmente a rede estadual conta com 1.151 escolas estaduais, segundo dados extraídos do *site* da Seduce (<<http://seduc.go.gov.br/escolas/>>), é possível constatar, com base na Tabela 1, que 17,4% das escolas receberão 17,6% dos recursos da MDE em 2016. Do total investido na OS, 56,8% serão para pagamento de pessoal e encargos sociais.

Outro aspecto questionável é o custo por aluno mensal estipulado no Aviso de Chamamento Público n. 001/2016. Segundo o *site* da Seduce, o gasto mensal para manter um aluno na rede estadual é de R\$ 388,90, porém o valor fixado para custear um aluno das unidades escolares que receberão a gestão compartilhada, “[...] de acordo com a estimativa feita pela própria secretaria, sendo apontado para o custo por aluno ao mês no valor mínimo de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e máximo de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais).” (GOIÁS, 2016b, p. 59).

Tabela 1: Orçamento da Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Esporte de 2016

| ORÇAMENTO 2016 – SEDUCE | | | | | |
|----------------------------|--|---|--|---|-----------------------|
| GRUPO DE DESPESA | FUNTE ORÇAMENTÁRIA – 2016 (R\$) | | | | TOTAL |
| | 00 - Receitas Ordinárias (Gestão Compartilhada - OS) | 08 - Recursos do Fundeb (Gestão Compartilhada - OS) | 09 - Cota-Parte do Salário Educação - Cota Federal (Gestão Compartilhada - OS) | 16 - Cota-Parte do Salário Educação - Cota Estadual (Gestão Compartilhada - OS) | |
| Pessoal e Encargos Sociais | 60.000,00 | 300.040.000,00 | | | 300.100.000,00 |
| Outras Despesas Correntes | 160.050.000,00 | 60.000,00 | 18.000.000,00 | 30.050.000,00 | 208.160.000,00 |
| Investimentos | 10.050.000,00 | 60.000,00 | | 10.050.000,00 | 20.160.000,00 |
| TOTAL | 170.160.000,00 | 300.160.000,00 | 18.000.000,00 | 40.100.000,00 | 528.420.000,00 |

Fonte: Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. LOA – lei n. 19.225, de 13/1/2016, orça a receita e fixa e despesa do Estado para o exercício de 2016 (GOIÁS, 2016c). Tabela elaborada pelo autor.

A Secretaria não deixa claro como foi realizado o cálculo para chegar a esse valor, o que dificulta a análise desse ponto. Contudo, caso uma OS estipule o menor valor de R\$ 250,00, receberá por mês R\$ 4.004.000,00 (R\$ 250,00 [custo/aluno/mensal] x 16.016 [total de alunos das 23 escolas]); caso estipule o maior valor de R\$ 350,00, receberá por mês R\$ 5.605.600,00 (R\$ 350,00 [custo/aluno/mensal] x 16.016 [total de alunos das 23 escolas]). A diferença entre o valor maior e o menor é de R\$ 1.601.600,00 por mês, o que totaliza R\$ 19.219.200,00, por ano, uma diferença demasiadamente significativa. Pelo princípio constitucional da economicidade, as OSs tenderão a estimar os custos com menor valor possível, com isso deixarão de contar com recursos significativos para aplicar nas unidades escolares. Isto pode influenciar, sobretudo, na remuneração dos profissionais da educação que atuarão nas unidades escolares com gestão compartilhada.

Por fim, as questões relativas à aplicação dos recursos públicos na gestão compartilhada entre a Seduce e a OS não se esgotam com as reflexões deste estudo, ainda há muitas incertezas e incoerências sendo reproduzidas e divulgadas, até mesmo em documentos oficiais.

Considerações finais

Este estudo pretendeu analisar o processo de implantação do modelo de gestão compartilhada para o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio à implantação e implementação de políticas pedagógicas definidas pela Seduce nas unidades educacionais da rede pública estadual de ensino, na Macrorregião IV Anápolis, tendo como foco o financiamento da educação básica.

O modelo de gestão compartilhada entre o órgão responsável pela educação e a OS é uma novidade no cenário nacional, portanto as regras que vão nortear a implantação dessa política no Estado deveriam ser amplamente discutidas com sociedade civil,

sindicatos, universidades, profissionais da educação, alunos, institutos de pesquisa, governos e demais setores da sociedade. Infelizmente, não foi esse o caminho escolhido pelo governo de Goiás. Com isso, as manifestações e dezenas de notas de repúdio acerca da gestão compartilhada publicadas por diversas universidades eclodiram pelo País.

Infelizmente, o processo de terceirizar, ou seja, entregar serviços públicos para o setor privado, não é uma política nova no país como revelou o estudo, desde a redemocratização isso vem se intensificando sistematicamente e legalmente no Brasil.

Cabe destacar que a política de gestão compartilhada, através de OS ainda não foi implantada no Brasil e que essa tentativa do governo de Goiás pode se expandir para outros Estados, haja vista, que há um Projeto de Lei em tramitação no Senado (PLS) n. 739/2015 que modifica a lei n. 11.494/2007, que facilita o repasse de recursos do Fundeb às OS, instituições comunitárias e filantrópicas que atuem em qualquer das etapas e modalidades da educação básica. Portanto, infere-se que o modelo de gestão compartilhada poderá ser implementado em todo o país. Contudo, é notório que a gestão compartilhada não tem trazido bons resultados na área da saúde o que nos coloca em um horizonte de reservas em relação à implantação dessa política na área da educação.

Os dados deste estudo mostraram que a OS selecionada para gerenciar as 23 unidades escolares da rede estadual contará com um volume de recurso público vultoso. Além disso, a melhoria na gestão administrativa e pedagógica não está garantida pelo novo modelo, pelo contrário, há dados que conduzem a inferir que poderá haver efeitos negativos para o serviço público, tal como a demora ou não abertura por um longo período de concurso público de provas e títulos para os profissionais da educação.

Foi possível constatar, ainda, que a maioria da OS selecionada não tem uma sólida experiência em gerenciar redes de educação, de modo que, assim, a educação pública pode ser entregue a profissionais sem competência na área educacional. A burocracia é um entrave para eficiência na educação, segundo o governador Marconi Perillo e sua equipe, mas o modelo da gestão compartilhada fortalece a burocracia, pois haverá mais contas bancárias para fiscalizar e controlar, além disso, o repasse de recursos para outra conta bancária poderá dificultar a transparência no gasto dos recursos públicos.

Este estudo também revelou que os profissionais da educação contratados via CLT não têm garantias de receber remuneração com base no PSPN, uma vez que, pelo princípio da economicidade, a OS com a menor proposta financeira será selecionada e, conseqüentemente, milhões de reais deixarão de ser investidos nas escolas geridas pela OS. Além disso, o próprio governo permitiu no Aviso de Chamamento a OS não praticar o PSPN como piso para os profissionais contratados.

Por fim, os reais efeitos do modelo de gestão compartilhada só poderão ser constatados com a implementação da iniciativa na rede estadual de ensino. Por enquanto, a crítica é feita ao processo de seleção e às regras que iriam definir o contrato de gestão que já tem denotado exacerbado obscurantismo, no que se refere às regras legais, sobretudo na questão do financiamento e no controle e na fiscalização dos recursos públicos.

Referências

- ALMEIDA, Mônica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil**: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. 2010. 427 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.
- BRASIL. Palácio do Planalto. **Constituição Federal de 1988**. Brasília [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. Palácio do Planalto. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm> Acesso em: 7 mar. 2016.
- BRASIL. Palácio do Planalto. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Brasília [on-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundeb**. Brasília [on-line]. Disponível em: <www.fnde.gov.br/arquivos/category/196-manuais?...manual...fundeb>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de Consulta à matrícula do Censo Escolar**. Brasília [on-line]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 1.923/DF**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Terceiro_Setor/Jurisprudencia_ACP/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema FNDElegis**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11>. Acesso em: 7 mar. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação e Cultura e Esporte. **Secretária esclarece sobre a destinação do Fundeb para escolas com OSs**, 4 mar. 2016. Disponível em: <<http://portal.seduc.go.gov.br/SitePages/Noticia.aspx?idNoticia=1832>>. Acesso em: 7 mar. 2016a.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação e Cultura e Esporte. **Aviso de Chamamento Público n. 001/2016**. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/documentos/chamamentopublico2016/01/EDITAL%20DE%20CHAMAMENTO%20P%C3%9ABLICO%20MACRORREGI%C3%83O%20VI%20-%20AN%C3%81POLIS.pdf>>, 2016. Acesso em: 7 mar. 2016b.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. **LOA - Lei n. 19.225, de 13/01/2016, orça a receita e fixa e despesa do Estado para o exercício de 2016**. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-01/orcamento-geral-estado-goias-2016-v1.pdf>>, 2016. Acesso em: 7 mar. 2016c.
- MEIRA, Júlio Cesar. As organizações sociais e as parcerias na administração. **Revista Ágora**, Vitória, n.15, p. 90-109, 2012.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS et al. **Inquérito Civil**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/16/17_36_26_430_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_MPE_MPF_e_MPC_suspens%C3%A3o_edital_OS_nas_escolas.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2016.
- NOVA ESCOLA. **Exclusivo**: quem vai administrar as escolas de Goiás? Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/radiografia-oss-goias-938045.shtml>>. Acesso em: 7 mar. 2016.
- PINTO, Elida Graziane. Organizações sociais e reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-Sociedade organizada. **Concurso de Ensayos del Clad Administración Pública y Ciudadanía**, v. 14, p. 47-81, 2000.
- SOUZA, Raquel; SILVA, Marcelo. Reestruturas na administração pública brasileira e os desdobramentos na educação superior. **Linhas Críticas**, v. 14, n. 27, p. 263-282, 2008.
- TVUFG. Entrevista com a secretária de Educação, Cultura e Esporte do estado de Goiás, Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira. **Boletim Conexões**, 7 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iHbA-mG5Fp0>>. Acesso em: 7 mar. 2016.