

A RELAÇÃO PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: AS IMPLICAÇÕES DO NEOGERENCIALISMO COMO MODELO DE GESTÃO

Ney Cristina Monteiro **OLIVEIRA**¹
Universidade Federal do Pará-UFPA
sonncampelo@gmail.com

Resumo: O artigo apresenta uma análise sobre o processo de implantação de lógicas de ação de tipo empresarial na gestão educacional e escolar, promovendo o privado como política pública, subordinando a educação a fins econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente nos discursos da qualidade e da excelência. Tem por base estudos bibliográficos empreendidos nos últimos quatro anos, diálogos e debates realizados por meio de projetos de pesquisa e extensão em desenvolvimento em escolas públicas paraenses. O Neo-Gerencialismo em processo, altera os conceitos de democratização ao simples processo de delegação de tarefas, re-centralização das decisões e controle de resultados. Algumas dessas lógicas tornam-se presentes no espaço escolar via projetos com prazos definidos a priori e de resultados objetivamente alcançáveis. Nos sistemas de ensino manifesta-se vinculando a promoção da carreira e a avaliação de desempenho dos professores a partir de resultados efetivos de aprendizagem estandardizados nos exames nacionais.

Palavras-chave: Política Pública. Gestão Escolar. Gerencialismo.

Abstract: This article presents an analysis of the logical process of deploying enterprise-class action in education and school management, promoting private and public policy, subordinating education to economic purposes, employability, productivity and competitiveness, particularly in the speeches of quality and excellence. It is based on bibliographic studies in the past four years, dialogues and debates through research and development projects in extent paraenses public schools. The Neo-Gerencialismo in the process, change the democratization concepts to simple tasks delegation process, re-centralization of decisions and control results. Some of these logics become present in the school environment via projects with deadlines defined a priori and objectively achievable results. In addition to the education systems linking the promotion of career and performance evaluation of teacherspabrting the effective results of standardized learning in national tests.

Keywords: Public Policy. School management. Management.

¹¹ Professora Titular da Universidade Federal do Pará. Professora do Programa de Pós Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica.

Introdução

Este texto nasceu motivado pelas nossas reflexões sobre as políticas educacionais brasileiras e a lógica de sua implantação como programas e/ou projetos que têm levado a gestão das escolas a assumir uma nova feição em seus modelos de funcionamento.

As mais recentes configurações de nossas políticas públicas têm sido destacadas nas análises conceituais do campo de estudos da gestão, em especial a partir das implicações da relação público-privada na educação.

Tratar dessas relações entre público e privado na educação, apesar de ser um tema já bastante discutido entre nós, nunca é demais. Vários estudiosos, entre eles Afonso (2010), têm atualizado seus achados e nos dispõem acerca da forte presença do movimento de recuperação de marcos tecnocráticos e gerenciais em larga escala impondo-se no campo educacional na Europa e no Brasil.

Segundo o autor, trata-se da retomada da autoridade da do gestor, cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito a gerir — direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora, que vê a gestão como uma espécie de tecnologia a serviço de uma nova ordem social, política e econômica.

Apesar de haver diferentes e contraditórios modelos de prestação de contas e de responsabilização em educação (*accountability*), o modelo administrativo-burocrático e o modelo baseado na lógica de mercado são os mais congruentes com esta (nova) concepção de gestão e de gestor. Assim, tanto no modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado, quanto no modelo que se apoia no controle administrativo-burocrático, as formas de avaliação privilegiadas são, sobretudo aquelas que facilitam a comparação e o controlo de resultados, embora num caso se exija sempre a sua divulgação pública e noutra essa prestação de contas se faça sem publicitação e directamente às hierarquias de topo da administração. Em qualquer dos casos, sejam ou não publicamente divulgadas e publicitadas as informações sobre os resultados obtidos pelas escolas, a avaliação dos órgãos de gestão é sempre realizada, directa ou indirectamente, na base destes mesmos resultados, porque, quer o mercado (ou, neste caso, os designados *clientes* da educação escolar), quer as entidades mantenedoras ou proprietárias quando se tratar de estabelecimentos privados, quero Estado quando se tratar de escolas públicas, farão sempre recair sobre os gestores ou directores a justificação e a responsabilização mais imediatas desses mesmos resultados educacionais. Assim, os directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais. É também por isso que a ideologia

organizativa designada por *gestão da qualidade total* (nascida nas empresas lucrativas e agora transposta para as organizações educativas e de saúde) pode transformar a escola num novo *pan-óptico*, incrementando os mecanismos de controlo e vigilância sobre os seus actores educativos (AFONSO, 2010).

Não podemos compreender essa relação de forma pontual, como circunscrito apenas no âmbito da gestão escolar, da política pública de financiamento da educação ou um movimento de redução de gastos públicos. Nossa compreensão indica muito mais como um modelo de gestão empregado no cenário de racionalização de recursos no processo de redução do papel do estado na promoção de políticas públicas a partir do advento do neoliberalismo e suas determinações nas reformas no modelo de Estado desde a década de 1990 e que hoje ganha contornos mais profundos.

O Gerencialismo como modelo de gestão

No cenário pós anos 1990, temos aprendido que o gerencialismo é uma das dimensões que consideramos emblemáticas das políticas educacionais contemporâneas, com destaque para aquelas que mais se articulam com os processos em curso de transformação da gestão das escolas públicas, de erosão da gestão democrática e de imposição de lideranças unipessoais, de avaliação como instrumento de controle, de recentralização de poderes sobre as escolas e de uma vigilância sistemática e detalhada do trabalho dos professores.

Esse movimento impõe considerar criticamente alguns dos impactos daquilo que entendemos como o cânone gerencialista na educação, sob influência da “Nova Gestão Pública” e das respectivas lógicas de ação de tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência.

A lógica neoliberal profere discursos responsáveis pela subordinação da educação à economia e pelo estreitamento dos objetivos da educação pública, em função da imposição de padrões, de resultados mensuráveis e da performance competitiva (LIMA, 2011).

Esta perspectiva torna-se marcante quando nos deparamos com as pesquisas sobre as lógicas de programas e projetos com prazos muito bem definidos a priori e de resultados objetivamente alcançáveis; quando vemos, em alguns sistemas de ensino, a promoção da carreira

e a avaliação de desempenho dos professores sendo vinculadas a resultados efetivos de aprendizagem estandarizados nos exames nacionais.

Segundo Lima (1997), os defensores deste modelo preconizam

[...] a neutralidade da educação, transformando-a numa agência gerencialista racionalmente orientada para o mercado de trabalho, para a criação de “vantagens competitivas das nações”, para a “competitividade econômica” e a “aprendizagem individual”, não para o aperfeiçoamento social. A construção de sistemas educativos de tipo gerencialista subordinados ao paradigma do governo pelo mercado, baseados em teorias econômicas e de *escolha pública* na competição, na eficácia e na eficiência, é orientada muito mais para os consumidores (orientação de mercado) do que para o reforço dos cidadãos (orientação cívica). Nesse contexto, os ideais de educação para a democracia e a cidadania democrática são fortemente ameaçados. À medida que a ideologia do gerencialismo e a defesa do “*ethos*gestionário” foram sendo introduzidas no domínio público, especialmente em certos *países centrais* e a partir do início da década de 80, várias têm sido as críticas formuladas a esta orientação política que, entretanto, parece ter-se expandido e ignorado fronteiras geográficas e culturais (LIMA, 1997, p. 51).

Outra face do modelo gerencialista tem se materializado na falsa promessa da descentralização como política de democratização do estado brasileiro, objeto de muitas lutas nos anos 1980, que se transmutou em reduzidas formas de desconcentração, na qual desconcentra-se a execução das políticas, mas o poder decisório, os princípios e o planejamento (etapas e fases) continuam muito centralmente marcados.

Outro fato que não podemos deixar de destacar trata-se do cenário internacional, pois é da pauta das instituições internacionais (OCDE, UNESCO) a defesa da “teoria da escolha pública”, que necessariamente assenta na competitividade entre escolas, induzida por novos processos de avaliação enquanto instrumentos privilegiados de regulação e meta-regulação de tipo mercantil.

Invariavelmente, nos documentos e diretrizes destas instituições, a educação foi cedendo o seu lugar à aprendizagem ao longo da vida, à aquisição de competências e habilidades, tendo em vista atingir objetivos de crescimento econômico e de competitividade, de inclusão social e de cidadania, que são expressos com exagero de atribuição à educação e à escola um poder de colocar o país em lugar de destaque no quadro econômico internacional.

A educação é apresentada como via de superação das assimetrias de poder entre os países centrais e aqueles que aspiram ingresso no bloco econômico. Esse discurso abstrai a estrutura social

de classes, as assimetrias econômicas próprias do sistema capitalista e o fato de o sucesso de alguns países ser alimentado pela exploração da mão de obra, de matérias primas e pela profunda desigualdade social de muito outros (ANTUNES, 1995).

Este referencial, presente nos documentos de políticas educacionais dos países desenvolvidos, tomou conta do discurso educacional e de muitas medidas governamentais no Brasil. Vários estudos vêm diagnosticando e apresentando as múltiplas facetas que esse ideário neoliberal foi assumindo nas propostas educacionais desde o final do século XX. Eles nos remetem para uma constelação de elementos que sobressaem às seguintes características: a cultura e o *ethos* de tipo empresarial; a defesa da privatização, seja em sentido pleno, seja como modo de gestão a introduzir nas organizações públicas, designadamente através da criação de mercados internos no seu seio; o elogio da liderança individual, da livre iniciativa e do empreendedorismo na administração pública; a eficácia e a eficiência definidas segundo a racionalidade econômica; a livre escolha em ambiente de mercado ou quase-mercado competitivo, num quadro de referência que coloca o educando como cliente e consumidor no centro das opções consideradas racionais; a clareza da missão da organização e a definição objetiva e passível de mensuração dos seus objetivos, averiguados através de complexos e rigorosos processos de avaliação.

As reformas gerencialistas da educação pública, apesar dos impactos variados e apropriações diversas nas várias experiências internacionais, têm um conjunto de dimensões que também se apresentam na realidade brasileira, entre as quais enfatizamos:

- Centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, ainda que invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola.
- Descentralização de certas competências, embora principalmente de caráter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos.
- Menor relevância atribuída a processos de controle democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais, geralmente vistos como fontes de desresponsabilização, de composição considerada numerosa e paralisante de funcionamento pesado e lento.

- Reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas, em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados, pelo controle dos clientes, pelas parcerias com o poder econômico e empresarial.
- Influência da “gestão centrada na escola” ou “escola autogerenciada”, embora com a especificidade de manter incólume uma administração fortemente centralizada, de feição desconcentrada, e de orientação frequentemente autoritária e tecnocrática.
- Decisões políticas baseadas na evidência, sem apoio em pesquisas e diagnósticos claros e participados, instituindo formas de regulação de tipo mercantil.
- Autonomia da escola passa a assumir contornos retóricos e, não obstante, emerge o discurso da importância da meritocracia como forma de promoção, com mecanismos de controle inspirados pela educação baseada na competência de resultados pragmáticos.
- Escolas com uma estrutura hierárquica bem definida, perseguindo objetivos claros e consensuais, não passíveis de disputa, reatualizando princípios taylorianos e da “Administração Científica” do início do século XX, uma das razões por que têm sido apeladas de abordagens neocientíficas.

O modelo do gerencialismo revela-se, com frequência, em mais gestão para menos democracia, sendo responsável por um aumento exponencial de certas dimensões da burocracia racional estudada por Max Weber, mas também mesmo de dimensões menos racionais e mais coincidentes com uma noção pejorativa de senso comum. Fenômeno visível nas escolas, o exagero dos traços da burocracia weberiana resulta numa burocracia escolar radicalizada, ampliada, ou, como o Prof. Licínio Lima (2011) chama, uma hiperburocracia, aliás, induzida e reforçada pelas novas tecnologias da informação e comunicação, que emergem como uma espécie de nova fonte de controle centralizado, eletrônico e aparentemente difuso, contudo poderoso, sempre presente em cada momento e em todos os lugares, isto é, de natureza totalizante e, por vezes, quase totalitária.

Dentre as dimensões teoricamente associáveis à hiperburocratização escolar, a centralização e concentração de poderes de decisão em instâncias do Sistema de Ensino; o regresso à organização padronizada por pautas externas à escola (como os exames nacionais, por exemplo),

à maior hierarquização e à divisão do trabalho entre gestores e professores; a crescente relevância do poder da tecnoestruturadas, instâncias especializadas na prestação de serviços técnicos; a obsessão pela eficácia e eficiência e pela performance competitiva; a centralidade dos processos de gestão da qualidade, de avaliação e de mensuração, sob inspiração neopositivista (*rankings*, escolas de excelência, avaliação externa, testes internacionais estandardizados, padrões, etc.); os processos de centralização informática e de um taylorismo *online*, com a difusão de um controle *full time* e conhecimentos reproduzidos sem disputa e de conceitos mais ou menos naturalizados.

Admitimos que o gerencialismo vigente pode engendrar uma radicalização burocrática capaz de invadir o cotidiano dos professores e de alterar profundamente as escolas como locais de trabalho, de ensino e de aprendizagem.

Em qualquer caso, o padrão de gestão democrática, ou de tipo mais participativo, construídos por nós às duras penas ao longo dos anos 1980/1990, vem sendo afastado e substituído por um padrão de gestão de tipo tecnocrático e racionalista, que concebe as organizações escolares como instrumentos técnico-rationais em busca de objetivos certos e consensuais. Neste contexto político e organizacional, a gestão democrática das escolas, que ainda não foi totalmente vivida em termos de autonomia e participação democráticas, revela-se, agora, uma espécie de utopia política, uma ilusão generosa, mas enganadora, que deve ser abandonada por uma “neodemocracia”, sinônimo de modernização.

Em termos de modelo de gestão em nossas escolas, depois de uma longa fase de erosão, e agora em plena fase de ocaso, a gestão democrática das escolas arrisca-se a dar lugar a uma pós-democracia gerencial (LIMA, 2012).

Assim,

De certa forma, a gestão democrática institucionalizada revelou-se ***muita gestão para pouca democracia e para pouca, ou mesmo nula, autonomia***, mesmo não ignorando os seus contributos para a democratização das escolas em termos de colegialidade e participação, embora predominantemente insulares e, por vezes, mesmo enclausurados nas estreitas fronteiras institucionais e simbólicas das respectivas organizações. (LIMA, 2009, p.234. grifos nossos).

É por essas características que não podemos considerar razoáveis os convênios da administração pública com as instituições que têm a educação como uma mercadoria, tais como:

Instituto Natura, Instituto Airton Sena, Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho, entre outros que se têm feito presentes na educação pública brasileira e paraense, estas têm marcadamente seu interesse em apropriar-se do público e instituir uma lógica privatista, ou seja, de educação como um produto/um serviço e não como um direito de todos. Essas instituições têm seu viés mercantil muito bem declarado, conforme registrado em documento oficial e analisado em Dissertação de Costa (2015), a qual constatou que, na promoção da nova política para a Educação Básica, especialmente na implantação da Escola de Tempo Integral para o Ensino Médio no Pará, essa relação está se consubstanciando, pela parceria da Secretaria do Estado de Educação – SEDUC-PA, com o Instituto Itaú/Unibanco os princípios gerencialistas.

Em documento do Instituto Unibanco analisado

[...] Quando investimos na *educação de crianças e jovens*, estamos investindo também na formação de *cidadãos mais preparados e conscientes* do seu papel na sociedade. Também estamos *formando, de maneira legítima, melhores clientes*, não só para o Itaú Unibanco, mas para a economia do país como um todo. Em outras palavras, estamos ajudando as pessoas, o país e o próprio *banco* a crescerem. [...] Entendemos que a educação é um ponto-chave para o desenvolvimento da sociedade brasileira. Entre as tensões sociais que observamos, é também a que mais diretamente impacta a relação de pessoas com o banco. (UNIBANCO/ITAU, 2011. In: COSTA, 2015).

O destaque aqui exposto diz respeito ao Programa do Jovem de Futuro, fruto da parceria público-privado, que vem crescendo substancialmente no Pará, e que, segundo a Profa. Terezinha Santos (2007), são fruto de uma nova relação entre Estado e Sociedade no que tange à oferta dos serviços sociais, pois se estabelece por uma parceria entre o Estado, a quem compete o papel de financiar, total ou parcialmente, os serviços, e as OS (organizações sociais), que assumem a prestação destes.

Segundo Santos:

Podemos dizer, que as reformas propostas e quase todas já implementadas até agora no Brasil, encaminham na direção do encolhimento do Estado em sua função social, em favor da empresa privada, ou seja, é o Estado mínimo para atender os direitos de cidadania e máximo para apoiar e/ou beneficiar o capital (SANTOS, 2007, p.45).

Nesse exemplo, entendemos que a proposta do Programa do Jovem de Futuro, enquanto resultado da parceria público-privado, reforça a concepção de sociabilidade do capital. Além disso, percebe-se, nas orientações postas nos documentos dessas empresas educacionais, a sempre frequente mobilização de toda a sociedade em torno das metas dos seus programas, em que o Estado deve ser o indutor da política de intersetorialidade, induzindo novos parceiros, empresas e grupos privados que venham a ser madrinhas e padrinhos da escola, mas toda sociedade civil pode e deve ajudar a instituição.

Esse é o risco que corremos e que devem estar nas nossas pautas de estudo, nos nossos debates, nas nossas preocupações. Esse cenário se coloca em tempos conflituosos, de disputa de espaços políticos e de projeto de nação, e é por isso que a nossa articulação em prol da educação de melhor qualidade precisa manter-se vigilante, exigindo do Estado o repensar das políticas na perspectiva de tornarem-se mais efetivas e próximas das reais necessidades de nossas crianças e jovens, para que a educação seja realmente direito de todos.

Para não concluir... há uma agenda em disputa

O movimento político rumo às transformações, fruto de uma nova lógica política instituída no Governo Lula (2003-2006, 2007-2010) a partir de 2003, foi muito lento, deflagrou uma gama dispersa de programas que se materializam como “mini reformas”, nas diversas esferas da federação. Tratou-se, por vezes, de um conjunto desarmônico de políticas educacionais que ainda carecem de investigação sobre a efetividade de muitas ações, mas mesmo assim a educação brasileira, no âmbito da educação básica, vivenciou, nos 12 (doze) anos, um conjunto de novas políticas públicas e programas educacionais que apontaram em direção oposta aos marcos dos gerenciais do neoliberalismo, são exemplos: O Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI; Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE; Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação; Programa Escola de Gestores; Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de

Educação; Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME; Micro planejamento Educacional Urbano; Escola Aberta; Programa Mais Educação; entre outros.

Programas que desafiaram a lógica hegemônica instituída, e que apostaram na escola como uma instituição formadora de novas subjetividades, espaço de lutas e de formação cidadã para os filhos da classe trabalhadora. Tais empreendimentos, apesar de forte cunho participativo, não foi capaz de barrar totalmente as novas investidas do capital e a nova ordem mundial imposta ao papel das escolas.

Para Camini (2013), esta iniciativa governamental se tratou de um conjunto de propostas de ação que visaram responder a desafios históricos da educação brasileira em termos qualitativos e quantitativos, mas faltou uma visão de conjunto, compondo um plano estratégico nacional.

A proposta instituída em 2007, com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação, evidenciou a tentativa de um redesenho de escola, pois os programas citados, apesar de suas limitações, acreditaram em processos de mobilização em diversos campos sociais, em que as discussões visaram mudanças que, direta ou indiretamente, se deram em torno de projetos societários de inclusão e redução das desigualdades escolares e sociais.

Nesse sentido, ratificamos a perspectiva de que um projeto formativo mais amplo não se circunscreve na agenda empresarial. A função social e política da educação que busque assegurar a plena cidadania nas múltiplas dimensões que lhes são instituídas pela vida social não cabe na reatualização dos princípios taylorianos e gerenciais que temos vivido.

Bibliografia

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. RBPAAE/ANPAE, v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMINI, Lucia. **Política e Gestão Educacional Brasileira: uma análise do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação (2007-2009)**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

COSTA, Claudio Nascimento. **O Projeto Escola de Tempo Integral no Pará: o caso da escola miriti**. Dissertação de Mestrado. PPGED/UFPA, 2015.

FIDALGO, Fernando. MACHADO, Lucília de Souza. **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: Movimento Cultura Marxista, 1994.

GENTILI, Pablo. SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis-RJ:Vozes, 2010.

LIMA, Lima. O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação/ANPED**. N ° 4. Jan/Fev/Mar/Abr, 1997.

LIMA, Licínio. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. C. Lima (Org.), **Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional** (pp. 18-69). Porto: Asa. 2006.

LIMA, Licínio. **Administração Escolar: Estudos**. Porto: Porto Editora. 2011.

LIMA, Licínio. **Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Terezinha Andrade M. **Conversas Impertinentes sobre a Gestão na Educação**. Belém: UFPA, 2007.

SILVA, Tomaz Tadeu. GENTILI, Pablo. **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.