

INDICAÇÕES E REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE ESFERAS PÚBLICAS E PRIVADAS PARA A OFERTA EDUCACIONAL NO BRASIL¹

Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

RESUMO

O presente texto reflete sobre tendências de privatização da gestão da educação por meio da introdução de arranjos político-institucionais nas redes públicas de ensino elaborados por instituições privadas lucrativas e não lucrativas. Tais tendências, segundo pesquisa concluída em 2010 e dados provisórios de pesquisa ainda em desenvolvimento indicam alterações substantivas nas políticas educativas ofertadas por distintas esferas governamentais.

PALAVRAS CHAVE

Descentralização; Privatização; Terceiro setor; Sistemas privados de ensino

INDICATIONS AND REFLECTIONS ON THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTORS FOR THE PROVISION OF EDUCATION IN BRAZIL**ABSTRACT**

This paper reflects on the trends of privatization of education management through the introduction of political-institutional arrangements in the public schools established by private institutions both profitable and NOT FOR PROFIT. Such trends, according to a survey completed in 2010 and provisional data search still in development, indicate a substantive change in educational policies offered by different levels of government.

KEYWORDS

Decentralization, Privatization, Third Sector, private educational systems

¹ Este trabalho resulta de pesquisas em financiadas pelo CNPq e pela FAPESP entre as quais destaca-se a intitulada “Sistemas apostilados de ensino” e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local.

1. INTRODUÇÃO

O início do Século XXI assistiu a um conjunto de medidas que visavam responder às crises decorrentes das contradições impostas pelo capitalismo (HARVEY, 2005; HOBBSAW,1997). Para efeito da reflexão aqui proposta interessa-nos frisar as respostas dos setores hegemônicos que incidiram sobre os direitos sociais, conquistados e ampliados na medida em que os setores populares lograram inscrever no âmbito das democracias liberais, ainda que de forma bastante desigual em amplitude e duração, o atendimento às suas reivindicações.

Entendemos que esse atendimento, por razões históricas, só poderia ter sido efetivado no capitalismo pelo Estado. Ainda que não nos caiba debater no âmbito desta reflexão a natureza do Estado liberal, acreditamos ser necessário delinear nosso entendimento a respeito de sua organização e *modus operandi*, a fim de esclarecermos de que ponto de vista o debate entre o público e o privado se efetivará. Para tanto, retomamos Poulantzas (1981), para quem o Estado não constitui

um simples conjunto de peças descartáveis: ele apresenta unidade de aparelho, isso se designa comumente pelo termo de centralização ou centralismo, ligada desta vez à unidade, através de suas fissuras, do poder de Estado. (...) Essa unidade-centralização está inscrita na ossatura hierárquica-burocratizada do Estado capitalista, efeito da reprodução no seio do Estado da divisão social do trabalho (inclusive sob a forma de trabalho manual-trabalho intelectual) e de sua separação específica das relações de produção. Ela resulta também de sua estrutura de condensação de uma relação de forças, logo do lugar preponderante em seu seio da classe ou fração hegemônica sobre as outras classes e frações do bloco no poder.” (POULANTZAS, 1981, p.157)

Se o Estado condensa as lutas existentes entre os setores da classe hegemônica, também expressa as relações entre esta e as classes dominadas. Como condensação de relações sociais, as lutas e contradições internas ao Estado expressam o papel estratégico das mesmas na própria organização da ossatura e dinâmica estatal:

Rigorosamente falando, se as lutas populares estão inscritas no Estado, não é porque sejam absorvidas por uma inserção num Estado-Moloch totalizante, mas sim antes porque é o Estado que está imerso nas lutas que o submergem constantemente. (POULANTZAS, 1981, p.162)

A presença dessa dinâmica, no entanto, não aponta para a possibilidade evolucionista de superação das condições de dominação existentes, ao contrário, a lógica estatal sob o capitalismo

reproduz em si mesma tais condições (PEPE, 1995). Deriva, pois da concordância com este entendimento nossa percepção de que a ampliação dos direitos sociais ao conjunto dos trabalhadores e, atualmente, a uma porção não diminuta de excluídos do próprio mercado de trabalho como parte constitutiva e indicador da correlação de forças entre as classes e frações de classes em disputa.

É dessa perspectiva que divergimos das concepções que identificam a ação do estado como exclusiva à dominação ou à repressão, ignorando o quanto de conquista existe no alargamento dessa mesma esfera como condição necessária para a extensão do acesso aos bens socialmente produzidos. Divergimos também fundamentalmente daqueles que questionam este alargamento, pois identificam na constituição de fundos públicos e na lógica universalista da ação estatal a origem da crise capitalista do final do século (HARVEY, 2005) propõem a transferência para a esfera privada, lucrativa ou não, a oferta e ou a gestão de políticas sociais, dentre as quais se inclui a educação básica.

Vale lembrar que não raro bandeiras de cunho democrático e de filiação liberal transformaram-se em programas revolucionários². Não é pois de se estranhar que recaia sobre a ampliação dos direitos sociais a responsabilidade pela crise do capitalismo, como explicitamente declarava Haeyk (1990), a desigualdade seria não apenas desejada mas necessária ao crescimento econômico e ao progresso técnico.

No entanto, as contradições derivadas das políticas de livre mercado em um contexto de economia globalizada em pouco tempo indicaram seus limites. Para Hobsbawn (1997, p. 555), se o final do século XX provou alguma coisa foi que “o grande problema político do mundo, e certamente do mundo desenvolvido, não era como multiplicar a riqueza das nações, mas sim como distribuí-las em benefício de seus habitantes”. Segundo o historiador, o novo século recolocaria a necessidade de introdução de algum tipo de autoridade pública que viabilizasse a alocação não mercantil dos recursos produzidos em um contexto de descrédito popular em relação à democracia liberal.

É na intersecção entre a necessária presença de mecanismos estatais para regulação do mercado e diminuição de desigualdades e o limite de atuação desse mesmo Estado que nos movemos nesta reflexão.

² Não seria o caso da Reforma Agrária, da expansão da escolaridade pública gratuita e laica ou ainda do fim do analfabetismo?

2. REFORMA NA GESTÃO PÚBLICA E AUMENTO DA PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

No Brasil, desde a elaboração do muito comentado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, como resultado de política defendida pelo então ministro da Reforma Administrativa Luiz Carlos Bresser Pereira, (PERONI, 1995; ADRIÃO, 2001; CESTARI; FERNANDES, 2009) a gestão pública tem sido objeto de profundas alterações justificadas primeiramente pela disseminação de uma opção ideológica segundo a qual o setor privado seria o padrão de eficiência e de qualidade a ser seguido e perseguido.

O período em que as orientações para reforma na gestão pública brasileira foram formuladas coincidiu internacionalmente com as críticas às proposições neoliberais. Como sabido, não há exata correspondência temporal na generalização de medidas relacionadas à ampliação do capital e do capitalismo, de modo que no Brasil a retórica neoliberal chegou quando já se produziam críticas aos seus efeitos e mesmo os adeptos do “mais mercado e menos Estado” buscavam outras alternativas.

Em certo sentido, isto explica em parte as razões pelas quais a reforma no Estado brasileiro formuladas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso diferiam das prescritas pelos neoliberais na medida em que não se assentavam na adoção do mercado como paradigma único e na transferência da esfera pública para o setor privado por meio da privatização pura e simples, cuja ilustração nos é dada pelas reformas dos anos oitenta ocorridas na Inglaterra e no Chile.

As iniciativas de reforma no Brasil assentam-se na perspectiva da “boa governança” cujo relevo encontra-se em documentos de agências internacionais, especialmente do Banco Mundial e se pauta, grosso modo, numa certa revisão das orientações anteriores de cunho liberalizante e na percepção da necessária presença do Estado como agente indutor do desenvolvimento e da equidade³.

Segundo Borges (2003, p.130), para tal perspectiva o

Estado deve pairar livremente sobre grupos e interesses em conflito, agindo como um árbitro imparcial no sentido de garantir o cumprimento das “regras do jogo” (ver FRISCHTAK, 1994; LAL, 1994). A esse respeito, o Banco Mundial foi influenciado pela teoria da escolha pública e sua visão lúgubre sobre a democracia pluralista, que aponta a competição entre os grupos de pressão como causadora de ineficiências econômicas e do

³ É bom lembrar que a perspectiva da equidade difere da perspectiva da igualdade, tendo em vista se tratar de estratégia que não visa a superação da sociedade de classes, logo a possibilidade de construção de uma sociedade igualitária. Para um debate mais aprofundado ver Oliveira (1999)

“congestionamento” da agenda pública com demandas particularistas (BUCHANAN, 1975; DOWNS, 1957; OLSON, 1982).

Na mesma direção afirmamos que as orientações de reforma na gestão pública pós 90

tem na economia neoclássica, e mais recentemente na *Public-Choice*⁴, seus principais propositores, cuja idéia chave seria adequar a racionalidade econômica aos processos coletivos de tomada de decisão, nos quais se inscrevem a gestão da esfera pública, para diminuir as externalidades da política, uma vez que elas, forçosamente, prejudicariam a maximização de resultados. (PERONI; ADRIÃO, 2005, p.104)

Dessa perspectiva, o aumento da eficiência do Estado resultaria da introdução de mecanismos da gestão privada em seu funcionamento, uma vez que nem todas as ações do Estado podem ou devem ser transformadas em mercadoria⁵. Para estes casos, especialmente identificados com as esferas da educação, da saúde e da assistência, a pauta da reforma previa basicamente três estratégias: a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública (premiação por desempenho; “ranquiamentos” etc.); a transformação de instituições estatais em uma modalidade de instituição privada sem fins lucrativos inaugurando uma esfera “pública não estatal” financiada pelo Estado e gerida privadamente e a terceira correspondendo à transferência para o setor privado “não lucrativo” da oferta de determinado serviço estatal em geral também financiado pelo Estado. (ADRIÃO; 2001; PERONI e ADRIÃO, 2005). Todas essas modalidades de privatização não pressupunham transferência da atividade estatal para a esfera do mercado, não incluíam em sua lógica a expectativa do lucro, e tampouco implicaram na diminuição do gasto público com educação⁶ (ADRIÃO, 2007), o qual, ainda que muito aquém dos 7% previstos no Plano Nacional de Educação em vigência no período, manteve-se nos anos 2000 em torno dos 4,3% do PIB.

Essa diferenciação é importante para que não percamos de vista a perspectiva que subjaz ao chamamento, cada vez mais freqüente de setores da esfera privada, a uma responsabilização da “sociedade” no que toca à garantia e ampliação do direito à educação e a uma educação de qualidade para todos.

⁴ Corrente teórica que busca aplicar “la aplicación de los instrumentos de análisis de la Teoría Económica neoclásica al estudio de los fenómenos políticos, entendidos estos em um sentido amplo” (BUCHANAN, J. 1984).

⁵ Um caso emblemático a este respeito foi o caos causado aos usuários do metro londrino decorrente da privatização da malha durante o governo de Margareth Thatcher, (HARVEY, 2005) política substituída no governo de Tony Blair pela Parceria Público-privado (PPP).

⁶ Segundo Abrahão (2005), no período de 1995 a 2002, o gasto público na área de educação, com alguma variação anual, saiu de 3,9% para 4,3%, ainda assim o Brasil gastava 6 vezes menos que a média dos países da OCDE.

As alterações de cunho privatizantes precisam ser entendidas como decorrência principalmente dos processos de descentralização da maior porção da educação para as esferas locais de governo, ou seja, para os municípios cuja falta de capacidade político, institucional e financeira para responder a tal procedimento há muito fora identificada⁷. É, pois, como consequência da descentralização da oferta educacional no marco de uma reforma na atuação do Estado brasileiro de cunho gerencial que entendemos as tendências de privatização da educação básica aqui indicadas. (ADRIÃO, 2005; ADRIÃO, GARCIA, BORGHI; ARELARO, 2009)

Nessa direção Cury alertava que

A rigor, as políticas de descentralização, sobretudo se acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais. Se estes últimos não forem capazes de sustentar suas responsabilidades, o risco é o de haver um deslocamento do público para o privado e aí reside o risco maior de uma competitividade e seletividade, de corte mercadológico, pouco natural aos fins da educação. (CURY, 2001, p. 196).

3. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DE PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Desde 2005 temos estudado no estado de São Paulo, as formas pelas quais os municípios paulistas têm respondido ao conjunto de responsabilidades outorgadas a partir da EC-14/96, regulamentada pela lei 9424/96. Acreditamos que tais respostas podem ser generalizadas para o conjunto do país, ainda que sua frequência se apresente de modo desigual, uma vez que a maioria dos municípios, por razões técnicas, orçamentárias ou políticas, parece incapaz de responder às demandas decorrentes da ampliação de suas redes de ensino e à variação de etapas e modalidades de escolaridade que passaram a assumir dada a ampliação da pressão por acesso à escolaridade básica. Conseqüentemente, o que se tem observado é a generalização de diferentes formas de parcerias, na forma de contratos ou convênios, entre municípios e instituições privadas com decorrências ainda a serem analisadas para o âmbito de sistemas e de unidades escolares.

O sentido atribuído ao termo parceria encontra-se em Bezerra (2008, p. 62-63) pelo qual se identifica a “capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder

⁷ A este respeito ver os trabalhos de Barreto (1998)

público em sua totalidade”, essa capacidade resulta de acordo formalmente instituído por meio de contratos ou convênios.

Em síntese, ao se focalizar os novos arranjos entre as esferas públicas e privadas consubstanciados em “parcerias” interessa identificar o “conjunto de responsabilidades compartilhadas ou transferidas do setor público para a instituição privada, bem como a centralidade das atividades previstas nesta transferência para a consecução de políticas públicas que consubstanciam a natureza da *parceria*”. (ADRIÃO, GARCIA, BORGHI e ARELARO, 2009, p.185)

Sinteticamente tais parcerias⁸ incidem sobre a **gestão dos sistemas de ensino** e unidades escolares e ou **sobre a oferta de vagas**. É bom que se diga que um mesmo município ou Estado pode adotar uma ou mais dessas modalidades de parceria (ADRIÃO, 2007).

3.1 A presença do setor privado por meio de assessoria à gestão educacional

A maneira pela qual o setor privado vem se apresentado como “parceiro” na gestão da educação pública tem sido percebida pela presença e ampliação de contratos e convênios entre estados ou municípios e instituições privadas com ou sem fins lucrativos cujo objetivo é a instituição de assessorias para a gestão da educação com evidente impacto sobre a organização do aparato administrativo das redes educacionais envolvidas.

A natureza e extensão de tais impactos variam em função do formato de assessoria contratada, a qual pode variar de um projeto de formação de gestores escolares numa perspectiva A ou B até a adoção por parte de uma rede inteira de política educacional elaborada pela instituição privada.

Ainda que não se constitua novidade, a generalização de tais iniciativas deve ser frisada na medida em que induzem à falsa percepção de que a “qualidade” em educação é atributo da esfera privada, seja esta composta por uma instituição de mercado, que, por conseguinte, “vende” seus produtos, ou por instituição sem fins lucrativos, que em geral “oferece” seus serviços ao poder público. Neste último caso são as **fundações** (definidas desde 1999 como Organização da

⁸ Há ainda a presença bastante evidente do setor privado na formação continuada de profissionais da educação já em exercício, para o que sugiro Rodriguez, Vicente. Políticas públicas para educação básica e inovação institucional: o público e o privado na formação continuada de professores em contextos descentralizados, 2010.

Sociedade Civil de Interesse Público- Oscip) as principais instituições privadas a oferecer seus serviços. As fundações são organizações privadas sem fins lucrativos que por força de lei podem inclusive receber recursos públicos.

Segundo Szazi (2003, p.21):

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc. Em meados da década de 1990, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

São como instituições do pouco definido Terceiro Setor (MONTAÑO, 2008), que as várias Fundações, Institutos, Centros etc. buscam as esferas governamentais com objetivo de oferecerem seu “qualificado” apoio técnico. Este, em alguns casos, pressupõe contrapartida financeira estabelecida em contratos, em outros o interesse parece ser político, tendo em vista a relevância que o programa X ou Y passa a ter como “tecnologia educacional” na medida em que se expande para diversas redes.

Pesquisa recente⁹ sobre a generalização dos Programas para gestão educacional propostos pelo Instituto Ayrton Senna enfatiza controle externo decorrente da adoção por parte de redes inteiras de metas e sistemáticas de avaliação introduzidas pelos programas.

Sua metodologia “trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real.”¹⁰ Inclui o monitoramento do Programa por meio do registro de informações educacionais em sistema privado de gerenciamento de dados: Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), por meio do qual, dados da educação pública, como indicadores de desempenho e diagnósticos sobre a realidade educacional, pautam a elaboração de relatórios de acompanhamento, as opções de intervenção e os procedimentos para avaliação dos processos e dos resultados dos sistemas de ensino. Em suma, consubstanciam uma verdadeira política educacional a regular a ação dos governos parceiros, conforme declara o próprio Programa. (ADRIÃO; PERONI, 2010, p.15)

Dados coletados no site do próprio Instituto indicam que este tipo de “parceria” cresceu em estados e municípios da região norte e nordeste. Em 2010, as redes estaduais do Piauí, Pernambuco e Roraima além de 512 municípios de 18 estados adotavam o Programa Gestão Nota 10, enquanto em 2007 eram apenas 35 municípios.

⁹ Trata-se de pesquisa coordenada por mim e pela professora Vera Peroni integrada por grupos de pesquisadores oriundos de nove universidades, financiada pelo CNPq na modalidade Jovens Pesquisadores.

¹⁰ <http://senna.globo.com/institutoayrtonse>. Acesso em 30 de agosto de 2007.

A Fundação Pitágoras, desde 2009 autodenominada “braço social” do Grupo empresarial Kroton Educacional, há 10 anos oferece a municípios brasileiros uma assessoria para gestão educacional estruturada a partir de um sistema de organização e gerenciamento de dados denominado Sistema de Gestão Integrado (SGI). Segundo Oliveira (2009), a Kroton integra o Grupo Pitágoras e responde pela ação do mesmo junto aos fundos de investimento privados que atuam no mercado financeiro. Matéria pública pela Exame *on line* informava que a Kroton pretende vender o sistema de ensino Pitágoras para a educação básica, cujo preço de mercado gira em torno de 500 milhões de reais, por desejar se concentrar no ensino superior. (AGOSTINI, 2010).

O SGI, segundo Silva (2008), apóia-se em orientações advindas da Gestão de Qualidade Total e institui nas escolas e redes públicas uma sistemática de avaliação dos resultados tendo em vista metas estabelecidas pelo SGI.

Ao que parece há pouca variação na lógica hierarquizada e centralizadora empregada pelos diferentes modelos de assessorias à gestão com maior presença no cenário educacional nacional.

Encontram-se presentes nessas concepções a separação entre o ato de planejamento e sua execução, além da ênfase em estratégias para o controle do trabalho alheio e de responsabilização dos executores pelos resultados, cabendo no máximo às instâncias menores a busca de melhores estratégias para alcançá-las no contexto de sua realidade específica. Tal observação nos remete aos padrões clássicos da administração empresarial, segundo os quais todo o trabalho deve ser desenvolvido segundo um único comando e o planejamento deve distanciar-se do *locus* de execução (FAYOL, 1949; GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2010)

Outro exemplo de Fundação que vem se apresentando como assessora para assuntos educacionais com foco na gestão escolar é a Fundação Lemann, a qual cria em 2003, o Instituto Gestão Educacional (IGE) com o objetivo de melhorar a “qualidade de gestão dos sistemas públicos de educação e a formação de suas lideranças”¹¹.

Sua atuação encontra-se restrita ao Estado de São Paulo. No entanto, mais recentemente a Fundação Lemann parece ter desviado sua atuação junto às redes públicas ao substituir a proposição de assessorias tendo por referência o objetivo acima declarado pela defesa incondicional dos sistemas privados de ensino, como a estratégia mais eficiente para a melhoria das redes públicas. Revive-se aqui a conhecida “parceria privado/privado”. Na medida em que uma instituição sem fins lucrativos passa a legitimar e propagandear o setor lucrativo do campo educacional como

¹¹ <http://www.fundacaolemann.org.br/conteudo/detalhesERelacionadosSemTitulo.aspx?codConteudo=27>. Acesso em 13 de setembro de 2009

alternativa para a gestão pública, em nome de um pragmatismo pouco efetivo no campo educacional, quem literalmente sairá lucrando?

3.2 Os “sistemas privados de ensino”: a expansão da esfera privada lucrativa

Outra forma pela qual temos assistido à ampliação da simbiose entre as esferas pública e a privada na educação básica diz respeito à adoção por número significativo de municípios brasileiros dos chamados “sistemas privados de ensino”. Denominação pouco adequada tendo em vista que

Tais “sistemas” são compostos por um conjunto de produtos e serviços elaborados por instituições privadas de ensino que, num esforço para diversificar sua inserção no mercado educacional, criaram departamentos específicos com o objetivo de vender às prefeituras material apostilado, formação continuada para professores e gestores escolares, sistemáticas de avaliação e acompanhamento das atividades docentes por meio de portais na internet entre outros serviços. Ao que parece, buscam variar os produtos oferecidos de maneira a atender todas as etapas de escolaridade que estejam sob a responsabilidade do município-cliente. (ADRIÃO, 2009, p.59)

Os “sistemas privados” são oferecidos por setores específicos das empresas detentoras da marca e se diferem dos produtos oferecidos pelas mesmas marcas às escolas privadas a elas franqueadas ou às suas próprias.

Nesta modalidade de privatização, o setor privado é constituído por empresas privadas com fins lucrativos do campo educacional, com inserção diferenciada no mercado educacional. Até 2009, as mais expressivas tinham em comum o fato de advirem de cursinhos preparatórios (COC; Objetivo: POSITIVO) para os vestibulares de cursos disputados e como tal gozavam junto à população em geral e ao senso comum, não sem um apoio explícito da mídia, de um certo reconhecimento. A título de exemplo, em 2009, a Rede Globo, a título de merchandising, apresentou em capítulo da novela de maior audiência à época o nome e o logo de um sistema privado de ensino como responsável pela melhoria da educação oferecida pela escola onde a atriz mirim estudava. Em 2007, matéria da *Veja on line* de Camila Antunes apresentava como receita para o sucesso do sistema público de municípios brasileiros os pacotes vendidos por outra empresa privada.

A partir de 2010, outra configuração parece se apresentar no cenário do mercado educacional, pois o Grupo Abril, proprietário do Sistema de Ensino SER, adquiriu o ANGLO e com

ele o Sistema Anglo de Ensino, anteriormente o Grupo já havia incorporado as editoras Ática e Scipione¹².

No mesmo ano o Sistema de Ensino COC (produção de material didático, a gráfica além da logística) foi comprado pelo grupo inglês Pearson por R\$ 613 milhões¹³. Por fim outra presença não desprezível nas disputas pelo “mercado” dos sistemas públicos é a do UNO vinculado à Editora Moderna cujo diferencial parece ser a oferta de uma consultoria especializada para a avaliação de escolas e sistemas, por intermédio de empresa de nome AVALIA Educacional¹⁴.

Estas informações nos dão certa dimensão do volume de dinheiro envolvido quando se disputa o mercado aberto pela possibilidade de adoção dos sistemas privados de ensino por redes públicas brasileiras, e aqui não se trata de filantropia e ou do Terceiro Setor.

A lógica de expansão do capital para este segmento parece ancorar-se em duas grandes condições, além das dificuldades impostas aos municípios já abordadas inicialmente: a primeira refere-se ao entendimento da educação como um serviço que pode e deve ser comercializável como qualquer mercadoria, para o que as orientações da OCDE são um estímulo adicional em um mercado globalizado (OLIVEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2008). Contra isto a ausência de regulação pelo governo brasileiro é um limite evidente. No entanto, se tal tendência se limitasse à disputa pelo mercado educacional privado poderíamos entender, ainda que não aceitar, dado ser a educação um valor e um direito. O que agrava ainda mais a situação é que são as redes públicas de educação básica os grandes mercados a serem disputados, dada inclusive a evidente estagnação das matrículas nas instituições privadas de educação básica observada desde meados dos anos 90. (OLIVEIRA; CAMARGO; MANZANO, 1998).

A segunda tendência, ainda que não verificada, diz respeito à ampliação da presença destas empresas junto ao setor público na medida em que lograrem integrar o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD¹⁵) e serem validadas pelo Ministério da Educação. Não me parece pois mera retórica a intensa campanha de algumas empresas e órgãos de imprensa contra o PNLD.

¹² <http://portalexame.abril.com.br/negocios/noticias/abril-educacao-anuncia-aquisicao-anglo-577908.html>

¹³ <http://www.jornalacidade.com.br/editorias/economia/2010/07/22/coc-vende-sistemas-de-ensino-para-grupo-ingles.html>

¹⁴ <http://www.sistemauno.com.br/>. Acesso em 6 de setembro de 2010.

¹⁵ O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) Um dos maiores programas governamentais do mundo pelo qual o governo federal adquire e distribui livros didáticos para o conjuntos das escolas públicas brasileira de Educação Básica, exceção feita às escolas de Educação Infantil.

3.3 Subvenção pública a instituições privadas

A última forma de privatização abordada neste texto refere-se à destinação de recursos públicos para instituições privadas com ou sem fins lucrativos, como forma de ampliar o atendimento especialmente na educação infantil.

Esse procedimento, embora não constitua inovação - visto que a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas pelo poder público foi uma prática recorrente na educação brasileira e ainda é autorizada, mesmo que em caráter temporário, pela legislação em vigor - fora reorientado a partir da instituição do Fundef e reforçado pela instituição da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº. 101/2000) e posteriormente pelo Fundeb.

Em primeiro lugar porque o Fundef focalizava a maior parte dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alocados nos municípios para o ensino fundamental regular, o que induzia as prefeituras para o atendimento de outras modalidades e etapas de escolaridade também sob sua responsabilidade, ora a burlar contabilmente os gastos especialmente com a educação infantil e educação de jovens e adultos; ora a repassar este atendimento para a esfera privada (ARELARO, 2005; PINTO, 2007) Neste caso, a LDB em vigor autoriza em seu artigo 77, o repasse de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos.

Em segundo lugar porque a LRF limita os gastos com pessoal em até 60% do orçamento, incluindo-se 4% relativos aos funcionários do legislativo, restrição que tem induzido o aumento das parcerias entre os setores públicos e o privado por meio da terceirização dos contratos (ADRIÃO, 2007) e a ampliação do atendimento, especialmente nas creches e pré-escolas, por meio de uma subvenção *per capita* paga diretamente ao estabelecimento de ensino, inclusive com fins lucrativos. (DOMICIANO, 2009)

Este procedimento ganha fôlego adicional com a implantação do Fundeb, a partir de 2007.

Para Pinto (2007), Borghi; Adrião (2007) e Arelaro (2008), as proposta de subvenção às instituições privadas previstas no Fundo pode cristalizar a opção por convênios vigentes em um número significativo de prefeituras tanto mais porque o valor repassado às instituições privadas é, na prática, inferior, ao previsto para as instituições públicas. (ADRIÃO; DOMICIANO; 2010)

Mais do que isto o que se tem verificado é que os municípios computam como matrícula pública aquelas ofertadas por instituições privadas dado que o valor da ponderação definida pelo Fundeb, no primeiro caso é um pouco maior que o previsto para as instituições conveniadas.

Além destes procedimentos registremos o histórico descaso da esfera pública para com o atendimento aos estudantes com necessidades educacionais especiais e com aqueles que não tiveram acesso ou não lograram permanecer na escola na faixa etária correspondente, ambos atendidos em muitos casos também por meio de convênios entre o poder público e instituições privadas filantrópicas ou comunitárias.

4. PELA DEFESA DA ESFERA PÚBLICA

Para concluir este início de conversa, é relevante retomar a importância que tem a esfera pública, aqui identificada com a estatal, para a garantia do direito a uma educação de qualidade a todos. É na condição de sistema público de ensino que a tarefa educativa pode ser realizada, pois é sob esta condição que os interesses e as necessidades da maioria da população podem ser objeto de reivindicação e pressão.

O deslocamento de tal perspectiva para a esfera privada também desloca a educação do campo da política submetendo-a a interesses e lógicas cujo crivo, se não for dado pelo mercado e, por conseguinte, pela lógica do lucro, é oriundo de interesses e visões particulares do que seja a educação para todos e as condições nas quais esta educação pode ser ofertada.

Qualificar a gestão pública, por meio de uma articulação entre os entes federados e com o apoio técnico e financeiro do governo federal apresenta-se como alternativa possível e necessária. Caso contrário a política educacional para a educação básica não passará de um mosaico de intervenções pontuais geradas e geridas privadamente.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil: 1995 - 2005. Educação & Sociedade**. Campinas, São Paulo. vol.28, n. 100. Especial, p.857 – 876. Out, 2007.

ADRIÃO, T. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, R. ; TAVARES, T. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. 1 ed. Curitiba: Editora UFPR, 2006, p. 271-284.

ADRIÃO, T. Políticas descentralizadoras para a educação escolar: dimensões da confluência entre a esfera pública e a privada. In: SILVA, M. V.; CORBALÁN, M. A. (Orgs.). **Dimensões políticas da educação contemporânea**. 1 ed. Campinas: Alínea, 2009, p. 51-66.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. R. G. Sistemas apostilados e gestão privada da educação pública em São Paulo. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 108, p. 183-198, 2009

ADRIÃO, T. e DOMICIANO, C. **Atendimento à educação infantil em São Paulo**: Abordando o subsídio público ao setor privado. In: I Congresso Ibero-Brasileiro e VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2010, Elvas e Meida e Cáceres. **Anais do I Congresso Ibero-Brasileiro e VI Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2010. v. 01.

ADRIÃO, T. e PERONI, V. (coord). **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de Pesquisa, ago/2010. 340p.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R. e ARELARO, L. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas**. *Educ. Soc.* [online]. 2009, vol.30, n.108 [citado 2010-09-07], pp. 799-818 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300009&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0101-7330. doi: 10.1590/S0101-73302009000300009.

AGOSTINI, R. Kroton estuda vender Sistema de ensino Pitágoras. 3/09/2010. Disponível em <http://portalexame.abril.com.br/negocios/noticias/kroton-estuda-vender-sistema-ensino-pitagoras-593907.html>

ARELARO, L. R. G. **FUNDEF**: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação. In: XXXª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/SP. **Anais da XXXª Reunião da ANPED**. Rio de Janeiro, 2007. v. 1.

_____. **O Ensino Fundamental no Brasil**: avanços, perplexidades e tendências. **Educação & Sociedade**, vol.26, n.92. Out 2005. p.1039-1066.

BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre desenvolvimento Mundial 1997. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Washington, 1997.

BARRETO, E. e ARELARO, L. A polêmica da municipalização do ensino. **Revista ANDE**, nº10, 1986

BARRETTO, E. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, n. 80, p. 51-55, 1992.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundeb).** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Lei do Fundef).** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundeb).** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília: 1995.

DOMICIANO, C. **Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba:** uma proposta de alocação de recursos estatais á educação privada? 2009. Dissertação (Mestrado em Mestrado Em Educação) - Universidade Estadual Paulista – RC.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP.* São Paulo, 1993. n.17

FIORI, José Luis da Costa . **O vôo da coruja:** para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003 [reedição].

GARCIA, T.; ADRIÃO, T.; BORGUI, R. **Modalidade de parceria:** contratação de assessorias para gestão educacional.(mimeo)19 p.; 2010.

HARVEY, D. O Estado neoliberal. In: _____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 5. Ed. 1990. 221 p.

HOBBSBAWN, Eric. **A era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

MORAES, R. O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal. **Educação e Sociedade**, ano XVII, n.57/especial, Dez/1996.

MONTANO, C. As novas configurações do *público* e do *privado* no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do chamado “terceiro setor”. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Orgs.). **O Público e o privado**: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã, 2008.

OLIVEIRA, D. **Educação básica e reestruturação capitalista**: gestão do trabalho e da pobreza. São Paulo: FEUSP, Tese de Doutorado, 1999.

OLIVEIRA, R. e FERNANDES, M. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **Teoria e Prática** (Rio Claro), v. 19, p. 57-72, 2009.

OLIVEIRA, R. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**. [online]. 2009, vol.30, n.108 [cited 2010-09-07], pp. 739-760.

PERONI, V. M. O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos : um estudo dos programas da Rede Vencer, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna estudo dos programas da Rede Vencer. In: ALBUQUERQUE, M. G.; FARIAS, I. M. de; RAMOS, J. F. (Org.). **Política e Gestão educacional contextos e práticas**. Fortaleza: Ed. UECE, 2008, p. -224.

PINTO, J. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Out 2007, vol.28, no.100, p.877-897. ISSN 0101-7330

SANTOS, M. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PosConstituinte”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, n.3, 1997, p. 335-376.

SGUISSARDI, V. Modelos de Expansão da Educação Superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, v. 29/105, p. 991-1022, 2008.

SILVA, I. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: análise da parceria público - privado no município de São José dos Campos. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Licenciatura em Ciências Biológicas) - Instituto de Biociências, UNESP, Rio Claro, SP

THERESA ADRIÃO

Professora Doutora da Faculdade de Educação da UNICAMP, integrante do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE) e coordenadora do Grupo de Estudos em Políticas Educacionais (GREPPE) sendo responsável pela coordenação de pesquisas em âmbito nacional e pela publicação de vários artigos e livros sobre o tema.
E-mail: theadriao@gmail.com