Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado

The right to education and teachers commitment: when school success and failure find the culprit

Derecho a la educación y compromiso docente: quando el suceso e el fracaso escolar encuentran el culpable

MARIA DILNEIA ESPÍNDOLA FERNANDES
ELISÂNGELA ALVES DA SILVA SCAFF
REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA

Resumo: A Constituição Federal de 1988 garantiu a educação como direito social. A política educacional engendrada na reforma do Estado, nos anos 1990, tem revelado contradições que colocam em questão o direito constitucional. A pesquisa baseia-se em fontes documentais e na literatura pertinente à temática. Constatou-se que a reforma da política educacional se fundamenta na gestão gerencial, incluindo-se, aí, as parcerias público-privadas. Tal processo pode ser compreendido como a privatização na educação e apresenta, como resultado último, o trabalho docente avaliado pelo sucesso ou fracasso da escola pública.

Palavras chave: política educacional; direito à educação; trabalho docente; gerencialismo na educação; parcerias público-privadas.

Abstract: The 1988 Federal Constitution ensured education as a social right. The educational policy engendered in the State reform in the 1990s has revealed contradictions that put the constitutional law in check. The research is based on documentary sources and the relevant literature. The reform of the educational policy is grounded on managerial management, which includes public-private partnerships. Such a process may be understood as the privatization in education and considers the teacher as responsible for the success or the failure of public school.

Keywords: educational policy; the right to education; teaching work; managerialism in education; public-private partnerships.

Resumen: La Constitución Federal de 1988 garantizó la educación como derecho social. La política educacional engendrada en la reforma del Estado en los años 1990 ha revelado contradicciones que cuestionan el derecho constitucional. La investigación es basada en fuentes documentales y la literatura perteneciente a la temática. Se constató que la reforma de la política educacional se fundamenta en la gestión gerencial y en las parecerías público-privadas. Este proceso puede ser entendido como la privatización en la educación y presenta como resultado último el trabajo docente por el éxito o fracaso de la escuela pública.

Palabras clave: política educacional; derecho a la educación; trabajo docente; gerenciamiento en la educación; parecerías público-privadas.

INTRODUÇÃO

Inegáveis são os avanços em direção à garantia do direito à educação, obtidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pelo menos em âmbito legal. Entre estes avanços, pode-se destacar a garantia da gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade considerada ideal, estimulando a oferta do ensino noturno (OLIVEIRA, 1999, p. 61-63). Outro aspecto de relevância é a concepção da etapa obrigatória e gratuita da educação como direito público subjetivo, o que exige do poder público sua oferta, sob pena de exigibilidade judicial e responsabilização pessoal do gestor pelo não cumprimento da Lei.

Registra-se, também, na Carta Constitucional de 1988, a perspectiva de extensão da gratuidade para o ensino médio e a possibilidade de inclusão do ensino fundamental no âmbito da educação básica (OLIVEIRA, 1999, p. 61-64), o que se efetiva pela Emenda Constitucional nº. 59/2009 (BRASIL, 2009), que torna obrigatória e gratuita a educação básica, compreendido o período dos quatro aos dezessete anos de idade, mantendo a oferta gratuita para todos que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A análise do código legal brasileiro permite identificar, portanto, avanços quanto à garantia do direito a educação, no que se refere à obrigatoriedade e à gratuidade da educação básica. A promulgação da Constituição Federal de 1988, como esclarece Couto (1998, p. 1), ocorre em um momento bastante significativo:

> [...] a nova Constituição brasileira nasceu no momento em que agonizava um modelo de Estado e de desenvolvimento econômico que alcançara um considerável sucesso: o nacional-desenvolvimentista. Em função desse esgotamento, os anos subsequentes seriam marcados pela construção de um novo modelo, orientado para o mercado e mais adaptado às novas condições do ambiente econômico internacional. As inovações que esse processo requeria, contudo, exigiam não apenas a desconstrução de uma série de estruturas antigas, herdadas do arcabouço anterior, mas também a remoção de parte do ordenamento constitucional que acabara de ser criado.

A garantia do direito à educação, pela Constituição Federal, começa a se concretizar a partir da década de 1990, no âmbito do processo de reforma do Estado brasileiro, cujo impulso foi dado em 1995, pelo "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", oriundo do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Este documento apresenta a proposta de redefinição do papel do Estado, o qual "[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (BRASIL, 1995, p. 12).

Os princípios básicos desta nova forma de "Administração Gerencial" são: a descentralização, por meio da qual são repassadas para estados e municípios as funções de execução de serviços sociais e de infraestrutura; a participação da população, entendida como cliente, na gestão e controle dos serviços públicos; a privatização, que pode ser executada tanto com o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, quanto com o deslocamento destes serviços para o setor privado não lucrativo, a publicização, que se refere à transferência, para o setor público não-estatal, dos serviços sociais e científicos, antes prestados pelo Estado e a terceirização, por meio de transferência, para o setor privado, de serviços auxiliares ou de apoio (SCAFF, 2011, p. 17).

Tais princípios começam a ser difundidos, na Europa, no final da década de 1970 e chegam aos Estados Unidos na década de 1980, tendo como principais especificidades a implementação de reformas, caracterizadas pela privatização de serviços públicos; pelo impulso à eficiência do setor público via aproximação com os modelos de gestão do setor privado; pela descentralização, flexibilização e enxugamento do setor público; pela reestruturação dos sistemas de educação, saúde e seguridade social; pelas parcerias entre os setores público e privado e pela promoção de uma "cultura organizacional" de excelência (FERLIE *et all*, 1999).

O aparente "encolhimento" do papel do Estado atinge o financiamento dos serviços sociais e o controle sobre as operações financeiras, mas não compromete o financiamento dos mecanismos de mercado. Mészáros (2002, p. 912) alerta para o fato de que pesadas esferas da atividade econômica, como os complexos militares, não sobreviveriam sem o financiamento público, ao passo que importantes serviços sociais, como a previdência social, têm passado por cortes em escala sempre crescente, sinalizando a destruição dos sistemas de aposentadoria.

A partir de então, as orientações voltadas para um "Estado Gerencial" ou "Governo Empreendedor" se expandiram pelos mais diversos países de todos os continentes, substituindo as políticas sociais, antes asseguradas pelo Estado, por ações pontuais, compensatórias, em programas focalizados. Setores como saúde e educação permaneceram sob a custódia do Estado, mas seu controle passou a ser exercido pelas demandas de mercado, por meio das quais são introduzidas as noções de disciplina e eficiência, transformando estes setores em "paramercados" (FERLIE *et all*, 1999), "pseudomercados" (MÉSZÁROS, 2002), ou "quase-mercados" (BARROSO; VISEU, 2003).

Este projeto, em sintonia com o grande capital, trouxe consequências desastrosas para o mundo do trabalho, conforme mostram os estudos desenvolvidos por Antunes (2005); Kuenzer (1998) e Mészáros (2002), como o crescimento do desemprego, da economia informal e a subtração salarial,

gerando um amplo processo de exclusão social. Karp (2012, p. 442) registra que, na primeira década dos anos 2000, mais de 46 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza, o que é considerado um recorde, desde que tal índice começou a ser calculado, em 1959.

O aguçamento desta contradição e a impossibilidade de contê-la, seja por meio da força bruta, ou pela política de consenso, influenciaram na modificação do "tom da política tradicional" (MÉSZÁROS, 2002, p. 993). Embora os resultados das reformas baseadas nessas formulações tenham sido altamente questionados, inclusive pelos seus propositores, as mudanças indicadas atingiram tão somente sua forma de implantação, preservando a lógica neoliberal das reformas, pela qual o Estado é chamado a exercer o papel de regulador das relações do mercado, sofrendo um "encolhimento" no que diz respeito ao financiamento de serviços sociais.

Neste contexto, permanece a ameaça à privatização da educação, que pode ocorrer de duas formas: a *privatização da educação*, caracterizada pelo fomento ao aumento da oferta privada, principalmente via subvenção pública às instituições de ensino privadas, e a *privatização na educação*, que consiste na incorporação de valores privados às escolas públicas, de forma a torná-las mais competitivas e, assim, aumentarem os padrões de qualidade educacional (VERGER & BONAL, 2011, p. 921).

No Brasil, presenciamos o processo de *privatização da educação* superior pública desde os anos 1990 (DIAS SOBRINHO, 2002). No âmbito da educação básica, têm sido mais comuns as políticas de *privatização na educação*, por meio do incentivo à competição entre as escolas, tal como a efetivada, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Neste artigo, destacam-se duas dimensões do processo de privatização na educação, desencadeado no Brasil a partir da década de 1990, buscando enfocar as consequências para o trabalho docente. A primeira delas se refere ao modelo gerencial de gestão que vem sendo incentivado, nas escolas brasileiras, por meio de políticas e programas do governo federal. A segunda consiste nas parcerias entre os sistemas públicos de educação e o setor privado, representado, entre outras, por Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, comunitárias e outras associações similares, ou seja, o Terceiro Setor.

GERENCIALISMO E RESPONSABILIZAÇÃO DOCENTE

Foi, portanto, no âmbito da concepção de Estado gerencial, que a aprovação da Lei nº. 9.394/1996 (BRASIL, 1997) disciplinou matérias que ou redefiniram ou delegaram princípios aprovados na Constituição Federal de 1988

(BRASIL, 1988), processo que resultou em situações de restrições de direitos no setor educacional.

Diante disto, ressaltam-se, aqui, dois princípios que foram instituídos pela legislação infraconstitucional no contexto do Estado gerencial e que promoveram importantes redefinições na política educacional, tanto em nível nacional como nos contextos locais, e que construíram processos de administrar o setor público com a lógica do setor privado, porque, supostamente, este seria mais eficiente e eficaz.

O primeiro deles refere-se ao § VIII do Artigo 3º da Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1997), que instituiu o princípio de gestão democrática do ensino, mas que o delegou aos sistemas de ensino. Tal delegação permitiu que as unidades subnacionais construíssem políticas de gestão de sistemas e de unidades escolares extremamente diversas, no período que se estende de 1988 até o presente.

De fato, encontram-se, nos estados e municípios do país, desde aqueles que imprimiram, por meio da política educacional, instrumentos de democratização nas relações entre a população da escola e de seu entorno como, por exemplo, eleições de diretores, eleições de colegiados e/ou conselhos escolares (PARO, 1996), construção coletiva do projeto político pedagógico da escola (VEIGA, 1997), até aqueles em que, ainda no tempo presente, o provimento do cargo de direção de escola é exclusivamente ato do chefe do poder executivo, bem como as decisões em âmbito escolar são tão somente emanadas dos sistemas de ensino e, ainda, quando há projeto político pedagógico, este é resultado, apenas, daquela tarefa exigida pela burocracia institucional.

Obviamente que, em cada uma das esferas subnacionais, tais processos de políticas de gestão educacional estiveram condicionados tanto pelos partidos políticos que conduziram a administração pública no período em tela, quanto pela organização dos trabalhadores em educação. Por isto mesmo, em muitas delas, se observou continuidades e rupturas em relação aos processos de democratização da educação.

Outro aspecto que merece relevância, no que tange ao princípio da gestão democrática do ensino, é que este princípio, onde foi observado por meio de política educacional, adentrou a escola sem oferecer recursos financeiros para sua execução mínima (FERNANDES, 2008).

Este foi o cenário para a indução, na gestão de sistemas e de escolas, de imperativos do Estado gerencialista, a partir dos anos 1990. Diante disto, programas como o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, financiado bilateralmente entre o governo federal e o Banco Mundial (FREITAS; SCAFF; FERNANDES, 2006) e o Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tiveram grande acolhida porque

injetaram recursos, o primeiro em sistemas e escolas e, o segundo, como diz o próprio nome do programa, diretamente na escola (ADRIÃO; PERONI, 2007). Importa destacar que, nesta conjuntura, mais importante que os recursos financeiros, para o Estado, foi a perspectiva de implementar, no âmbito da gestão de sistemas e escolas, a racionalidade gerencial enquanto "componente técnico-tecnológico e político-pedagógico da estratégia adotada pela União em sua política de 'modernização' da gestão educacional" (FREITAS; SCAFF; FERNANDES, 2006, p. 37).

Mais recentemente, no âmbito do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação" (BRASIL, 2007), foi implementado o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). De acordo com Saviani (2009), "o PDE tem tantas ações que elas se justapõem e o foco na qualidade se perde pela dispersão de atenções e recursos".

Neste contexto, naquelas unidades subnacionais onde a gestão democrática, enquanto princípio do ensino, dava seus primeiros passos, os programas oriundos do governo federal, com vistas a imprimir a racionalidade instrumental na gestão de sistemas e de escolas, passaram a conviver com as incipientes práticas de gestão democrática; todavia, esta subsumida àquela. E, nas unidades subnacionais onde o Estado patrimonialista e clientelista reforçava-se ainda mais por meio da gestão de sistemas e de escolas, a modernização induzida pela União não alterou tais práticas.

Como argumentaram Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 773):

> Sabe-se que, entre a concepção e as práticas oriundas da articulação entre educação e democracia que permeiam a gestão da educação neste contexto, muito ainda se preserva de questões, tais como o clientelismo, o paternalismo e o coronelismo políticos. Não obstante, é esta mesma prática que revela as contradições desse processo e que, por isso mesmo, tais práticas poderiam ser derrotadas, porque aflorariam do diálogo, do conflito e do embate das ideias.

Neste cenário, floresceram as parcerias entre o público e o privado, em nível de sistemas de ensino, com o imperativo de alterar o padrão de gestão da escola com vistas ao desenvolvimento de novas práticas, que conduziriam a estratégias de alçar melhor qualidade para a educação.

A qualidade pretendida seria, agora, aquela que promovesse, na gestão de sistemas e de escolas, maior e melhor eficiência e eficácia, corroborando os padrões de mercado, porque este saberia como atender às demandas da clientela. Nesta lógica, a força de trabalho educacional, como constatou Oliveira (2006, p. 65) em relação ao Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE), subproduto do Programa FUNDESCOLA,

> [...] conjuga esforços para promover mudanças na organização escolar, ao realizar ações, como ênfase na liderança do diretor, o qual deve agregar todos em torno dos objetivos propostos; desconcentração de tarefas, para que todos assumam responsabilidades e sejam responsáveis por seus resultados; criação de novas relações de trabalho entre funcionários e professores, ao definir uma estrutura gerencial; formalização de registros e incentivo à avaliação constante, permitindo a imediata correção de ações sem resultados satisfatórios.

Assim, o modelo impresso na organização do trabalho educacional, tendo como foco sua gestão, remete ao contexto da

> eespecialização do trabalho, que impôs, permanentemente, a todos os profissionais, a busca desenfreada de aperfeiçoamento. A perversidade dessa construção não reside somente em responsabilizar o sujeito por seu aperfeiçoamento ou pelo seu próprio fracasso, mas de vender a ilusão de que o conhecimento especializado, sendo eficiente, promove a produtividade da organização e a ampliação do bem-estar para toda a sociedade (LOMBARDI, p. 26).

A propósito, mais uma contradição apresenta-se, aqui, quando a lógica de padrões mercadológicos se estende à educação pública: embora a gestão de sistemas e de escolas venha cada vez mais sendo premida pela concepção gerencialista, que busca mais eficiência e eficácia, o contrato da força de trabalho educacional é, em grande maioria, responsabilidade do Estado e, particularmente, das unidades subnacionais.

Há, ainda, um impasse importante no que tange ao provimento do cargo de diretor de escola, principalmente naqueles sistemas de ensino que optaram por parcerias público-privadas, como tem sido o caso das parcerias entre municípios e o Instituto Ayrton Senna (IAS), cujo provimento deste cargo tem exigido processos de certificação ocupacional para a sua nomeação, concomitantemente à eleição, quando esta faz parte do processo. Pode se perceber que este tem sido o "momento de difusão da ideologia da qualidade total, [quando há] a transformação dos dirigentes em gestores educacionais" (NEVES, 2005, p. 92).

Adrentemos, agora, no segundo princípio normatizado pela Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1997), em seu artigo 3º, § VII, referente à "valorização do profissional da educação escolar". Este princípio, talvez mais que nenhum outro, no período em tela, tenha sido o que mais vem agudizando as contradições engendradas no âmbito das relações entre a força de trabalho docente, a gestão de sistemas de ensino e as "intricadas relações federativas historicamente construídas no país" (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2001, p. 98).

Neste sentido, duas questões são cruciais para qualquer reflexão sobre a força de trabalho docente, remetendo a sua valorização: a primeira diz respeito a sua condição material de existência e, portanto, a sua reprodução – ou atratividade na carreira, como querem muitos. A segunda, não menos relevante, diz respeito

a sua formação.

Sobre as condições materiais de existência do professor, a herança histórica, firmada em preceitos religiosos e filantrópicos e reforçada pela tradição/ilusão liberal de que seu trabalho se sustentaria em uma suposta vocação e não profissionalização, ainda guarda importantes manifestações, no plano político-ideológico, que tendem a se expressar nos Estatutos do Magistério e, também, nos Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCRs), pelo país afora.

De fato, em um sistema educacional como o brasileiro, fortemente descentralizado na educação básica, e em que, por isto mesmo, cada unidade subnacional é responsabilizada pela sua gestão e financiamento, com apoio técnico e suplementar da União (BRASIL, 1997), coloca-se o desafio de que:

> Os sistemas de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da educação, por estatutos e planos de carreira que garantam: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento remunerado para isso, piso salarial, progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, e condições adequadas de trabalho (GATTI; BARRETO, 2009, p. 248).

É neste contexto, portanto, que fortes críticas foram feitas à União, quando da aprovação da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), que instituiu um Piso Salarial Profissional Salarial (PSPN) para o magistério. Muitos criticaram o forte poder indutor da União: os governadores de cinco estados da federação judicializaram a questão do PSPN, alegando quebra da autonomia federativa. Resulta desta complexa questão – embora com ganho da União no Supremo Tribunal Federal sobre a matéria – que chegamos em 2013 sem resolver a problemática do PSPN.

Diante disto, nas unidades subnacionais, os concursos ainda deixam muito a desejar, quando são feitos. O contrato temporário desta força de trabalho ainda é uma realidade; a avaliação tende a penalizar o professor; a licença remunerada para estudos ainda é objeto de disputas patrimonialistas e, naquelas unidades federadas que pagam o PSPN, muitas delas ainda não regulamentaram o tempo/hora para atividades de planejamento e estudos do professor. Eis o panorama no qual está incluído o Brasil, no universo de 40 países, no que se refere ao valor socialmente necessário para o trabalho docente:

> Em pesquisa feita em 40 países em 2010 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) [...], o salário médio do docente do ensino fundamental, em início de carreira, no Brasil, é o terceiro mais baixo do mundo, no universo de 38 países desenvolvidos e em desenvolvimento. O salário anual médio de um

> professor na Indonésia é US$ 1.624, no Peru US$ 4.752 e, no Brasil, US$ 4.818, o equivalente a R$ 11 mil. [...] A Argentina, por sua vez, paga US$ 9.857 por ano aos professores, cerca de R$ 22 mil, exatamente o dobro [...]. A OIT e a Unesco dizem que o Brasil é um dos países com o maior número de alunos por classe, o que prejudica o ensino. Segundo o estudo, existem mais de 29 alunos por professor no Brasil, enquanto na Dinamarca, por exemplo, a relação é de um para dez (JORNAL DO COMMERCIO, 2010, p. 01).

De fato, Gatti e Barreto (2009) constataram, a partir de dados da PNAD 2006, utilizando para a comparação salários médios de outras profissões com formação em nível superior e alta participação feminina, que o salário médio mensal do professor ficou bem abaixo do que o daqueles profissionais, para efeito da comparação.

Também Alves e Pinto (2011, p. 630), ao trabalharem com dados da PNAD e do Censo Escolar de 2009, obervaram que

> um professor que atua no ensino médio, com formação em nível superior [...], tem um rendimento que é cerca da metade daquele obtido por profissionais como economistas, contadores ou advogados, que não apresentam um perfil de formação, ou jornada de trabalho que justifique tamanha discrepância de rendimentos.

Outra dimensão importante da valorização socialmente necessária do trabalho docente diz respeito a sua formação. Recorre-se, mais uma vez, ao estudo com base nos dados da PNAD e do Censo Escolar 2009, de Alves e Pinto (2011, p. 615-16), quando os autores analisam que

> os professores da educação básica são formados, em maioria (58,5%), por instituições de ensino superior – IES – privadas. A participação de universidades públicas na formação dos professores é menor no geral (41,5%), mas com diferentes proporções em cada etapa: 32,2% na educação infantil, 38,1% nas séries iniciais do ensino fundamental; 43,2% nas séries finais e 45,4% no ensino médio.

Ainda sobre a questão da formação de professores no país, Saviani (2013), em recente entrevista, lembra que "no Brasil, discutem-se e formulam-se documentos, mas não se atacam as raízes do problema, que são as péssimas condições de funcionamento das escolas, os baixos salários e a formação precária dos professores" (MARIANO, 2013).

Também se espraiou com bastante vigor, a partir do final dos anos 1990, a formação do professor – principalmente no curso de Pedagogia – na modalidade à distância. Benini e Fernandes (2012, p. 76) argumentaram que, "em 2009, as matrículas do curso de pedagogia na modalidade a distancia era de 52% contra 48% na modalidade presencial [...] e 91% destas matrículas estavam no setor privado".

Em complexo processo de correlação de forças sociais, a criação da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), em 1990, vem, desde então, em conjunto com outras entidades da sociedade civil organizada, disputando, no interior da sociedade brasileira, uma concepção de formação docente. Assim, para a ANFOPE, a formação do professor tem como base a docência e deve ser ministrada de forma presencial.

Pode-se observar que a conjuntura que se desenhou, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) até o presente, colocou amplos desafios para o setor educacional, em um processo complexo de correlação de forças sociais, onde a lógica empresarial se expressa por meio de parcerias entre o público e o privado, disputando e alterando a forma de gestão de sistemas de ensino e de escolas. Isto traz importantes implicações para a força de trabalho docente, tanto no que se refere à valorização socialmente necessária quanto para a sua formação. A lógica dominante, que paira no plano político-ideológico, argumenta que o docente, ao desempenhar suas funções no setor educacional, vem sendo o responsável único e direto pelas contradições históricas construídas.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E RESPONSABILIZAÇÃO DOCENTE

Assim, com as novas regulações introduzidas pelas reformas educativas no país, desde a década de 1990, a relação público/privado ganha novos contornos (PERONI, 2008), evidenciando o crescente interesse das organizações privadas em relação à educação e o decorrente crescimento das parcerias realizadas entre os sistemas públicos de ensino e estas organizações, principalmente as do Terceiro Setor. "Estes organismos, criados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, de alívio à pobreza, têm em comum o fato de serem não-lucrativos e fazerem parte da sociedade civil" (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 768).

O avanço dessas parcerias decorre da ideia de que o público é ineficiente e, portanto, o privado, tendo o mercado como parâmetro de qualidade e eficiência, deve atuar para aprimorar esta qualidade. Para isto, há que se estabelecerem parcerias entre esses setores. Esta ideia "faz parte da teoria de que o culpado pela atual crise é o Estado. Esta teoria tem sua origem no diagnóstico liberal, principalmente da *Public Choice*, mas atualmente é compartilhado pela Terceira Via, a atual socialdemocracia" (PERONI; SILVA, 2013, p. 49).

Peroni e Silva (2013, p. 49-50) observaram que as parcerias dos sistemas públicos de ensino com o Terceiro Setor constituem uma estratégia da Terceira Via e acentuam que, apesar de já existirem parcerias com "o neoliberalismo e

antes dele, é com a Terceira Via que isso se transforma em uma estratégia de Estado e se expande em todo o mundo".

Nos países de capitalismo avançado, destacam-se experiências já consolidadas nessa direção. Nos Estados Unidos, por exemplo, um conjunto de fundações privadas, lideradas por "reformadores", tem elaborado e difundido propostas de "reforma empresarial para as escolas" (KARP, 2012, p. 432). Esta reforma traz como principais orientações às políticas educacionais locais: o aumento da avaliação baseada em testes, não só para alunos mas também para professores; a eliminação ou enfraquecimento do direito à estabilidade e ao tempo de serviço para os professores; o fechamento das escolas com baixo desempenho ou substituição por *charter schools* para o pagamento de escolas, favorecendo a livre escolha dos pais e a concorrência entre escolas e o aumento do número de alunos por classe, entre outras (KARP, 2012, p. 434).

A reforma em questão, segundo o autor, visa o estabelecimento de um sistema de responsabilização baseado em testes e punições, pelo qual os "testes padronizados e profundamente errados tornam-se os principais instrumentos políticos para encolher o espaço público, impor sanções contra professores e punir ou fechar escolas" (KARP, 2012, p. 441), desprendendo a questão da qualidade das condições históricas que a moldam.

Como resultado dessas políticas, trezentos mil professores foram demitidos entre 2009 e 2011 e o número de alunos por sala é o maior da década (KARP, 2012, p. 442). Além disto, o autor registra a forte indução ao fechamento de salas de aula presenciais e a substituição por salas virtuais.

A experiência norte-americana com as *charter schools*, teve inicio na década de 1990. A proposta busca valorizar a autonomia da escola, por meio da desburocratização da gestão, ao atribuí-la a organizações sociais de caráter privado. Juntamente com a gestão administrativa, também é descentralizada a gestão financeira.

A autonomia de gestão financeira parece ter constituído um problema para as *charter schools*, uma vez que vem sendo apontada como o principal motivo para o fechamento de parte dessas escolas; já a autonomia administrativa permite a admissão e demissão de professores, que passam a ser diretamente responsabilizados pelos resultados educacionais de seus alunos, avaliados por meio dos já conhecidos testes padronizados.

Exemplo da responsabilização dos professores pelo (in)sucesso dos alunos encontra-se no documentário "*Waiting for Superman*", lançado em 2010 sob a direção de Davis Guggenheim. Uma verdadeira apologia às *charter schools*, tal documentário denomina os professores de "ineficientes" como limões, que são "jogados de uma escola para outra", uma vez que os sindicatos não

permitem sua demissão. Desta forma, retirando a contratação de professores da responsabilidade do Estado, a influência dos sindicatos é reduzida (ou anulada), permitindo demitir os professores cujos alunos não apresentam bons resultados nos testes padronizados.

Verifica-se, neste contexto, o sentido perverso da autonomia como responsabilização, nos mais diversos sentidos: do gestor pelo sucesso da escola, do professor pelos resultados do aluno, da comunidade pela manutenção da escola e do Estado pelo controle desse processo e punição aos "culpados".

No Brasil, atuação similar à dos "reformadores" norte-americanos teve início em 2006, por meio do Movimento denominado "Todos Pela Educação", formado por um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínios de grandes entidades, tais como o Instituto Unibanco, Santander, Itaú, HSBC, Gerdau, Camargo Correa e Rede Globo. Para Saviani (2007), este grupo, ao defender a qualidade da educação,

> [...] deixa transparecer a tendência dominante entre os empresários de considerar a educação como uma questão de boa vontade e de filantropia, que seria resolvida pelo voluntariado, ficando subjacentes os interesses mais específicos que alimentam o desejo de ajustar os processos formativos às demandas de mão-de-obra e aos perfis de consumidores postos pelas próprias empresas (SAVIANI, 2007, p. 22).

Os compromissos assumidos pelos partícipes do Movimento foram incorporados como política do governo brasileiro, que lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação como um "novo plano", que pudesse dar concretude às metas estabelecidas pelo Movimento. Há que se considerar, como alerta Saviani (2007, p. 1251), que "é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas".

Estudos de Sousa e Oliveira (2003); Adrião & Peroni (2005, 2008); Adrião, Garcia, Borghi & Arelaro (2009); Fernandes & Oliveira (2010); Peroni, Oliveira & Fernandes (2009) e Peroni *et all* (2012), (2012), entre outros, apresentam discussões e evidências incontestáveis acerca das tendências à privatização da educação brasileira e da adoção da gestão empresarial pelos sistemas públicos de educação, o que vem se concretizando, no Brasil, por meio das parcerias público-privadas.

Não é demais relembrar que é no contexto da reforma do Estado que o Terceiro Setor é estimulado a efetivar parcerias com a esfera pública e que no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) "encontram-se os elementos centrais do chamamento e do desafio apresentados pelo governo para que este setor assuma a execução de políticas sociais e, assim, atue como

espaço de transferência de responsabilidades estatais" (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 769).

A essas organizações privadas, segundo Frigotto (2011, p. 248), "cabe selecionar o conhecimento, condensá-lo em apostilas ou manuais, orientar a forma de ensinar, definir os métodos de ensino, os critérios e processos de avaliação e controle dos alunos e dos professores".

Um exemplo, aqui já mencionado, é o Instituto Ayrton Senna (IAS), uma organização do Terceiro Setor que efetiva parceria com os sistemas públicos e, de modo especial, com governos municipais. Pesquisas realizadas em municípios de diferentes regiões brasileiras evidenciaram as implicações dessas parcerias e constataram a existência de um controle (técnico e político) exercido pelo IAS sobre os programas desenvolvidos com as prefeituras dos municípios envolvidos.

As pesquisas mostraram que o controle se mantinha sobre a vida das escolas pelo uso de materiais didáticos, pelo acompanhamento de resultados, via planilhas detalhadas de monitoramento diário das atividades, pelo Sistema Instituto Ayrton Senna, sistema este que monitora o desenvolvimento dos programas do IAS e, assim, controla padrões de formação e de atuação cotidiana dos docentes e de desempenho escolar, incluindo frequência dos professores e alunos, conteúdos ministrados e exercícios realizados (SANTOS; OLIVEIRA, 2013).

No âmbito dessas parcerias, em alguns municípios foi instituída a premiação às escolas, aos professores e aos alunos que obtivessem melhores resultados nas avaliações externas, que expressariam um "padrão de qualidade". Esta premiação insere a lógica da produtividade, um dos pilares da gestão gerencial, atribuindo-se às unidades escolares e, principalmente, aos docentes, a "responsabilização" pelo sucesso ou fracasso das mesmas. Segundo esta ótica, "o que se busca, para uma concepção mercantil de educação é, pois, utilizar na escola os métodos do mercado" (FRIGOTTO, 2011, p. 248).

Exemplos como o do IAS se ampliam por parcerias com o setor privado, entre outras: aquelas firmadas entre o poder público local e empresas privadas *stricto sensu*, isto é, com fins lucrativos, para a aquisição de "sistemas apostilados de ensino" (ADRIÃO *et all*, 2009), para a oferta de vagas com subvenção pública na educação infantil e assessorias à gestão educacional (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010) e aquelas firmadas entre o Instituto Unibanco e Sistemas Estaduais de Ensino, para a efetivação do Programa Jovem de Futuro em escolas de ensino médio (PERONI *et all*, 2012), com implicações visíveis para o trabalho docente, na medida em que a instituição privada determina o conteúdo da política e estabelece as metas, conforme os seus parâmetros de qualidade (PERONI; SILVA, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste artigo, discutir o curso da política educacional, ao longo dos 25 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando-se as decorrências para o trabalho docente. A discussão mostrou que, enquanto esta Constituição proclamava a educação como direito social, resultado da luta de distintos setores da sociedade brasileira pela construção de um regime político democrático com garantias sociais e liberdades civis, em âmbito mundial se impunha um modelo de Estado legitimado pela ideologia neoliberal, a partir do diagnóstico de que o Estado está em crise e, por isto, a saída é menos Estado e mais liberdade econômica. E, nisto, como assinala Cury (2007, p. 1),

> [...] cabe razão aos próceres desse movimento conservador –, os direitos sociais são um investimento que possue um custo e cuja fonte de financiamento deve ficar clara. E, para essa teoria, esse investimento tem que ser custeado pelo indivíduo produtivo ou por associações de indivíduos e não pelo Estado.

Neste sentido, os governos dos anos 1990 propagam a Reforma do Estado, enfatizando a necessidade de que o Estado deveria se retirar de certas áreas de atuação, entre elas a educação, transferindo sua atuação para a iniciativa privada. Nesta ótica, a "administração gerencial" coloca-se como pilar da reorganização do Estado, em função do novo modelo econômico que se estabeleceu em âmbito mundial, descentralizando para estados e municípios a responsabilidade pela gestão e financiamento da educação, com função suplementar da União.

Com isto, observou-se o crescimento das parcerias público-privadas no campo educacional, resultado do que foi dominante, durante a década, "a política da melhoria" (FRIGOTTO, 2011), sob o argumento da suposta superioridade atribuída ao setor privado, "concepção que se coaduna à perspectiva apresentada pela administração gerencial, segundo a qual a *expertise* capaz de conferir agilidade e eficácia ao setor público se encontra no mercado e no seu poder emulador de competitividade" (ADRIÃO *et all*, 2009, p.813).

Segue-se daí que, cada vez mais, atores sociais se multiplicam, criando-se novas modalidades e formas de parceria que revelam, como afirma Saviani (2011), a "promiscuidade" entre as esferas pública e privada na educação brasileira.

De fato, as contradições engendradas nas relações públicas e privadas no contexto educacional, que foram historicamente construídas, omitindo por vezes a laicidade do Estado e, por outras, privatizando o público, a partir dos anos 1990 até o tempo presente, ganham novos contornos sem, contudo, subsumir as contradições anteriormente mencionadas.

Assim, a tendência internacional de privatização na educação ganha, em

solo nacional, adeptos que a estão traduzindo no âmbito da política educacional por meio de programas que colocam, para o trabalho docente, novas e múltiplas funções, em franco processo de responsabilização individualizada.

Observa-se que a privatização na educação, neste momento histórico remete, no plano político-ideológico, à construção de um consenso cujo convencimento consiste em que restringir direitos não é o problema: o problema, agora, estaria em como redefinir concepções educacionais que não correspondem tão somente à educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. M. F.; PERONI, V. M. V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Gestão da Escola Pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 253-267, 2007.

ADRIÃO, T; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGUI, R.; ARELARO, E. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R.; DOMICIANO, C. A. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-298, jul./dez./ 2010. Disponível em: <http//www.esforce.org.br>.

ALVES, Thiago.; PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, mai./ago. p. 606-639, 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO. **Estatuto**. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/links/arquivos/Estatuto_Anfope.pdf >. Acesso em: 11 jun. 2013.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BARROSO, J., VISEU, S. A emergência de um novo mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP: Unicamp, v. 24, n. 84. 2003.

BENINI, É. G.; FERNANDES, M. D. E. Ensino superior a distância e trabalho docente: recentes configurações no âmbito do público e privado. **Educação e Políticas em Debate**, v. 1, n. 1, p. 67-87, jan./jul. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: DF, 1995.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394**, de 1996. Brasília: 1997.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm >. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. **Lei nº. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br >. Acesso em: 5 jun. 2013.

COUTO, C. G. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, Vol. 41 No. 1, 1998.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação em tempos de contradição. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais Por uma escola de qualidade para todos**: programação e trabalhos completos. Niterói: ANPAE; Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007. p. 1-12. (1 CD-ROM).

DIAS SOBRINHO, J. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões na educação superior. **Revista Avaliação**. Campinas, SP, v. 7, n. 1, mar. 2002.

FERLIE, E. *et al*. **A nova administração pública em ação**. Brasília: EdUNB: ENAP, 1999.

FERNANDES, M. D. E. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: v. 24, n. 3, set./dez. p. 517-533, 2008.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. Campinas, **Revista HISTEDBR On-line**, n. 41, mar. p. 88-101, 2011.

FERNANDES, M. D. E.; OLIVEIRA, R. T .C. Relações federativas e acesso educacional. **Jornal de políticas educacionais**, n. 8, p. 82-90, jul./dez. 2010.

FREITAS, D. T. de.; SCAFF, E. A. da S.; FERNANDES, M. D. E. Gestão estratégica na escola pública: a ótica de atores escolares. **Inter-Ação**. Goiânia: v.31, n.1, jan./jun. p. 35-54, 2006.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: ANPEd, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

GATTI, B. A.; BARRETO, Elba de Sá. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

KARP, S. Desafiar a reforma escolar empresarial...e dez sinais esperançosos de resistência. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, abr.-jun. 2012.

KUENZER, A. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: Novos desafios para a gestão. *In*: FERREIRA, N. S. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

JORNAL DO COMMERCIO. **Salário do professor no Brasil é o 3º pior do mundo**. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/4461-salario-do-professor-no-brasil-e-o-3o-pior-do-mundo >. Acesso em: 7 jan. 2012.

LOMBARDI, J. C. A importância da abordagem histórica da gestão educacional. *In*: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (Orgs.). **História da administração escolar no Brasil** – do diretor ao gestor. Campinas: Alínea, 2010, p. 15-28.

MARIANO, A. S. Setor de Educação do MST-PR. **Saviani, sobre Direitos de Aprendizagem**: documento é mais do mesmo. 3 jun. 2013.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo. Campinas, SP: EDUNICAMP, 2002.

NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. *In*: _____ (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia** – estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 11. Mai/Ago, 1999.

OLIVEIRA, S. M. B. de. Fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). **Inter-Ação**. Goiânia: v.31, n.1, jan./jun. p. 55-80, 2006.

PARO, V. H. **Eleição de diretores** – a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, 1996.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *In*: ADRIÃO, T; PERONI, V. (Orgs.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 110-127.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, out. p. 761-778, 2009.

PERONI, V.; SILVA, M. V. Estado, Terceira Via, Terceiro Setor e o Instituto Ayrton Senna. *In*: ADRIÃO, T.; PERONI, V (Orgs.) **Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: FUNAPE; Recife: ANPAE, 2013. p. 37-59.

PERONI, V. *et all*. Relação público privado na educação básica – notas sobre o histórico e os caso do PDE-PAR- guia de tecnologias. **Série-Estudos**: Periódico do Programa de Pós-Graduação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 31-44, jul./dez. 2012.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira. *In*: LIMA, P. G.; FURTADO, A. C. **Educação brasileira**: interfaces e solicitações recorrentes. Dourados, MS: UFGD, 2011.

SANTOS, T. F. M.; OLIVEIRA, R. T. C. O controle social e as parcerias entre os governos municipais e o Instituto Ayrton Senna. *In*: ADRIÃO, T.; PERONI, V (Orgs.) **Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: FUNAPE; Recife: ANPAE, 2013. p. 126-145).

SAVIANI, D. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. *In*: SAVIANI, D. (Org.). **Estado e políticas educacionais na educação brasileira**. v. 6. Vitória: EdUFES; SBHE, 2011.

SAVIANI, D. **Dermeval Saviani: "O PDE está em cada escola"**. Disponível em: < http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/pde-esta-cada-escola-500794.shtml >. Acesso em: 13 jul. 2013.

VEIGA, I.P.A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 3. ed. Campinas: Papirus, 1997.

MARIA DILNEIA ESPÍNDOLA FERNANDES é doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professora-pesquisadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: mdilneia@uol.com.br

ELISÂNGELA ALVES DA SILVA SCAFF é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professora-pesquisadora da Universidade Federal da Grande Dourados no Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: elisangelascaff@ufgd.edu.br.

REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA é doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professora-pesquisadora da Universidade Católica Dom Bosco no Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: reginacestari@hotmail.com

Recebido em julho de 2013
Aprovado em julho de 2013