

ISSN eletrônica 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.35 • n.1 • p. 001 - 272 • jan./abr. 2019



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inés Aguerrondo (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DOAJ - Directory of Open Access Journals
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)
Edubase (SBU/UNICAMP)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
Portal de Periódicos da Capes/MEC
Scielo Educ@ - Fundação Carlos Chagas-FCC, São Paulo/Brasil
Science Library Index (Austrália)
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)
PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

A lista de pareceristas é publicada no último número de cada ano.

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATA-
LOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)**

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2018 - V.35, n.1 (jan./abr. 2019).

Quadrimestral.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.

Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.

Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional.
3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

CDU – 37.014.5

**Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

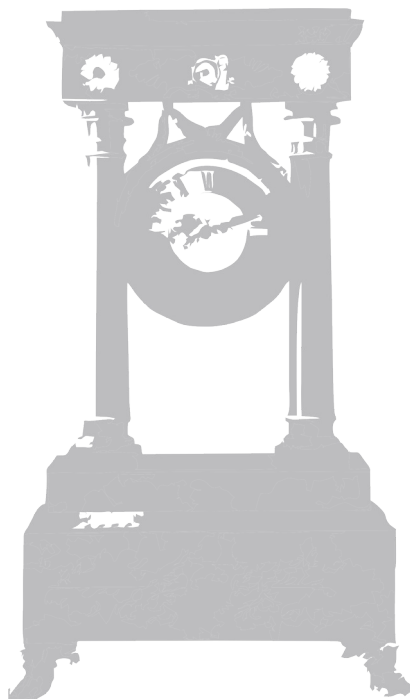
Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC)
Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.35 • n.1 • p. 001 - 272 • jan./abr. 2019



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reencher o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo Ricardo de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilméia Espíndola Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal
Natália de Souza Duarte, Vice-Diretora, Distrito Federal
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás
Marilda de Oliveira Costa, Coordenadora, Mato Grosso
Nádia Cuiabano Kunze, Vice-Coordenadora, Mato Grosso
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul
Vilma Miranda de Brito, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente
Javan Sami Araújo Santos, Coordenador, Alagoas
Salatiel Braga Trajano Júnior, Vice-Coordenador, Alagoas
Emília Peixoto Vieira, Diretora, Bahia
Antônia Almeida Silva, Vice-Diretora, Bahia
Jeannette Filomeno Pouchain Ramos, Coordenadora, Ceará
Virma Carmo Camarão, Vice-Coordenadora, Ceará
Francisca das Chagas da Silva Lima, Coordenadora, Maranhão
Gisele Ferreira Amaral de Miranda Azevedo, Vice-Coordenadora, Maranhão
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Coordenador, Piauí
Luís Carlos Sales, Vice-Coordenador, Piauí
Rute Regis de Oliveira da Silva, Diretora, Rio Grande do Norte
Luciane Terra dos Santos Garcia, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte
Rosilene Lagares, Diretora, Tocantins
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Tocantins

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre

Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Coordenador, Acre
André Rodrigues Guimarães, Coordenador, Amapá
Ilma de Andrade Barleta, Vice-Coordenadora, Amapá
Angela Maria Gonçalves de Oliveira, Coordenadora, Amazonas
Neylanne Aracelli de Almeida Pimenta, Vice-Coordenadora, Amazonas
Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Diretora, Pará
Maria Auxiliadora Maués de Lima Araújo, Vice-Diretora, Pará
Antônio Carlos Maciel, Coordenador, Rondônia
Cláudia Justus Tórres Pereira, Vice-Coordenador, Rondônia

Região Sudeste

Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Diretora, Espírito Santo
Itamar Mendes da Silva, Vice-Diretor, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Elton Luiz Nardi, Vice-Presidente
Adriana Dragone Silveira, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Juca Gil, Diretor, Rio Grande do Sul
Elena Maria Biling Mello, Vice-Diretora, Rio Grande do Sul
Marilda Paschoal Schneider, Diretora, Santa Catarina
Marcos Edgar Bassi, Vice-Diretor, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves
Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n,

Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

EDITORIAL

- Relações contemporâneas entre esferas pública e privada na educação básica: o que dizem pesquisas sobre distintos contextos** 007

ARTIGOS

- Las alianzas Estado / empresas para la mejora de la educación en Argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional** 015
As alianças Estado / Empresas para melhoria da educação na Argentina em princípios do século XXI: da filantropia ao impacto na política educacional
State / Corporate Foundations Partnerships in Education at the beginning of the XXI Century in Argentina: From Philanthropy to Policy Influence
LAURA ROBERTA RODRÍGUEZ

- BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação?** 035
BNCC: dispute for quality or submission of education?
BNCC: ¿disputa por la calidad o submisión de la educación?
VERA MARIA VIDAL PERONI, MARIA RAQUEL CAETANO E LISETE REGINA GOMES ARELARO

- Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado** 057
Education Development Arrangements (ADEs): new educational business opportunity for private sector organizations
Arreglos de Desarrollo de la Educación (ADEs): nueva oportunidad de negocios educativos para las organizaciones del sector privado
ELMA JÚLIA GONÇALVES DE CARVALHO

- Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino** 077
Contractualization of results in school educational management in state teaching networks
Contractualización de resultados en la gestión educativa escolar en redes estatales de enseñanza
TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA

- Impactos e efeitos de um programa de ajuda pública ao desenvolvimento em escolas públicas e privadas: um caso na Guiné-Bissau** 099
Impacts and effects of an educational development assistance programme in public and private schools: a case in Guinea-Bissau
Impactos y efectos de un programa de ayuda pública para al desarrollo en escuelas públicas y privadas: un caso en Guiné-Bissau
RUI DA SILVA

Subsídio público à oferta educacional privada: reflexões a partir do modelo irlandês Public subsidy for private educational supply: reflections from the irish model <i>Subsidio público a la oferta educativa privada: reflexiones a partir del modelo irlandés</i> THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO E JULIANA DE PAULA EDUARDO AZEVEDO	119
Individuación y mercado educacional en chile Individuação e mercado educacional no chile <i>Individuation and educational market in chile</i> VÍCTOR ORELLANA C., MANUEL CANALES C., CRISTIÁN BELLEI C. E FABIÁN GUAJARDO M.	141
Contrarreformas, nova gestão pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação Counter-reforms, new public management and public-private relationships: mapping concepts, tendencies and influences in education <i>Contrarreformas, nueva gestión pública y relaciones público-privadas: mapeando conceptos, tendencias e influencias en la educación</i> MARILDA DE OLIVEIRA COSTA	159
As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento The state universities and the PNE (2014-2024) goals for higher education: challenges of expansion and funding <i>Las universidades estatales brasileñas y las metas del PNE (2014-2024) para la educación superior: desafíos de expansión y financiación</i> RENATA RAMOS DA SILVA CARVALHO E NELSON CARDOSO AMARAL	181
Dimensionamento do quadro de funcionários das escolas de educação básica no Brasil Delimitation of the board staff in basic education schools in Brazil <i>Dimensionamiento del cuadro de funcionarios de educación básica en Brasil</i> THIAGO ALVES, LÚCIA MARIA DE ASSIS, ALINE KAZUKO SONOBE E MARIANA MOSCHKOVICH ATHAYDE	207
10 anos da política nacional de educação especial em uma perspectiva inclusiva: implicações no espírito santo 10 years of national policy on special education in a perspective of inclusive education: implications in espírito santo <i>10 años de la política nacional de educación especial en una perspectiva inclusiva: implicaciones en espíritu santo</i> ALEXANDRO BRAGA VIEIRA, DENISE MEYRELLES DE JESUS, CLAYDE APARECIDA BELO DA SILVA MARIANO E LARA REGINA CASSANI LACERDA	229
Abandono, reprovação, reforço escolar: respostas de diretores ao questionário contextual da Prova Brasil School dropout, failure rates, reinforcement classes: directors' responses to the contextual questionnaire of Prova Brasil <i>Abandono, reprobación, refuerzo escolar: respuestas de directores al cuestionario contextual de la Prova Brasil</i> GISELLE CRISTINA MARTINS REAL, JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR, SANDRA MARIA ZÁKIA LIAN SOUSA, ANGELA MARIA MARTINS E MARIA HELENA DE AGUIAR BRAVO	249

EDITORIAL**Relações contemporâneas entre esferas pública e privada na educação básica: o que dizem pesquisas sobre distintos contextos**

Este dossiê, organizado por Theresa Adrião e Vera Peroni, intenta publicizar resultados de pesquisas relacionadas ao estudo de formas, dimensões, alcances e contradições decorrentes do imbricamento entre as esferas públicas e privadas, tendo como pressuposto a realização da Educação Básica como direito, o que exige sua democratização.

Sua origem associa-se a diálogos nacionais e internacionais desenvolvidos pelas pesquisadoras em investigações sobre a temática. A iniciativa proposta à Revista Brasileira de Política e Administração da Educação agrega, a esta trajetória, produções e reflexões aportadas em pesquisas empíricas resultantes de diversificados percursos metodológicos, que buscam responder a indagações concernentes à multifacetada presença do setor privado no campo educativo e em contextos diversos.

Trata-se de colaborar para um entendimento crítico e referenciado sobre os processos de ação desse segmento, percebidos em distintos sistemas de ensino, tendo em vista a necessidade da apreensão singularizada, porque historicamente constituída, dos mecanismos globalizados pelos quais a Educação Básica, mesmo em sua etapa obrigatória, tem-se subordinado a interesses privatistas e, por vezes, mercantis.

Para tanto, interessou a este número a diversificação regional dos trabalhos, bem como seu esteio em dados primários. Importa, ainda, associadamente à pesquisa empírica, que os artigos promovam o diálogo com a literatura sobre o tema, de modo a que se constitua em produção potencializadora de debates e reflexões inovadoras.

Frisa-se que os estudos sobre as relações entre esferas pública e privada ganham destaque neste final de década dado o contexto de ampliação de pautas e movimentos conservadores, em geral associados a ideologias individualistas e segregadoras, disseminados, inclusive, nas chamadas democracias consolidadas. Nesse contexto, projetos políticos e governamentais apregoam a hierarquização e a seleção entre aqueles que são os “detentores de direitos” e aqueles a quem os direitos não precisam ser aplicados ou o são em doses menores. Reatualizando as preocupações de Hanna Arendt, teme-se pelo fato de que mais e mais indivíduos sem estado e proteção, logo sem direitos, espalham-se por continentes e territórios.

Ao mesmo tempo a globalização do capital, assentada na financeirização econômica, acentua distorções e assimetrias no acesso aos bens comuns, dentre os quais se encontra a educação, especialmente em sua etapa obrigatória.

Destacamos, ainda, que são projetos societários o que se encontra em disputa, expressos na disputa entre o público e o privado sobre a definição do próprio conteúdo da educação; sobre as formas e os processos pelos quais a educação é concebida e gerida; sobre a organização do conteúdo e seleção dos insumos curriculares, cuja forma mais evidente é a expansão de sua oferta por setores privados.

É nessa conjuntura, na qual prevalecem globalismos ditados por corporações transnacionais, que esvaziam o conteúdo dos Estados Nação (IANNI, 1996) e tencionam direitos fundamentais quando estes não se apresentam afeitos à lógica do lucro ou quando não haja possibilidade para que sejam a ela subjugados, que apresentamos o Dossiê Relações contemporâneas entre esferas pública e privada na Educação Básica: o que dizem pesquisas sobre distintos contextos.

Compondo a literatura acerca da ampliação da influência dos chamados “filantropistas” (BISHOP; GREEN, 2008) na definição da política educativa, Laura Roberta Rodríguez, no artigo *Las alianzas Estado/empresas para la mejora de la educación en Argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional*, busca apreender as alterações na ação do estado argentino e nas instituições educativas daquele país, a partir do estudo de duas fundações empresarias: Arcor y Bunge & Born.

Na mesma direção, o texto de Vera Peroni, Raquel Caetano e Lisete Arelaro, BNCC: *disputa pela qualidade ou submissão da educação*, caracteriza os sujeitos individuais e coletivos (THOMPSON, 1981), tendo em vista seu alinhamento a perspectivas e pautas liberais e/ou conservadoras, destacando como essas duas perspectivas se associam na orquestração da proposta para Base Nacional Curricular Comum brasileira e nas iniciativas para sua aprovação.

Dois trabalhos analisam mecanismos que alteram a relação entre esferas governamentais e o setor privado. O primeiro deles, *Arranjos de desenvolvimento da educação (ades): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado*, de autoria de Elma Júlia Gonçalves de Carvalho, toma por campo empírico o arranjo da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (Granfpolis) com o Instituto Positivo. Com base em pesquisa documental, o artigo identifica que o mecanismo acentuou o processo de privatização da gestão educativa na região. Já Teise Garcia, no trabalho *Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino*, desenvolvido a partir de pesquisa documental, analisa

os mecanismos e consequências da introdução da contratualização de resultados para a organização do trabalho na escola e para o aprofundamento da privatização da gestão escolar.

O dossiê apresenta, ainda, artigos que analisam aspectos relacionados à oferta educacional privada em três países, dois dos quais pouco conhecidos entre os educadores brasileiros: Guiné-Bissau e Irlanda. O terceiro país, Chile, é paradigma para os estudos sobre relações entre esfera pública e privada no campo educativo e, mais ainda, sobre os processos de privatização desse campo.

Impactos e efeitos de um programa de ajuda pública ao desenvolvimento em escolas públicas e privadas: um caso na Guiné-Bissau, de Rui da Silva, resultou da realização de entrevistas, grupos focais, pesquisa documental e de observação não participante e analisou as relações e os efeitos nas escolas privadas do Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau (PASEG), promovido pela Cooperação Portuguesa e direcionado às escolas públicas.

Contradições do modelo de oferta da educação obrigatória na Irlanda, mais precisamente na região de Dublin, é o tema do trabalho de Theresa Adrião e Juliana P. Azevedo, realizado a partir da análise de documentos oficiais, da literatura e de entrevistas semiestruturadas com mães de estudantes. O artigo *Subsídio público à oferta educacional privada: reflexões a partir do modelo irlandês* reflexiona sobre um modelo educacional que se pauta na escolha parental, em que o Estado não é provedor direto e no qual a escola pública é reconhecida por sua gratuidade. Indica as contradições para o acesso à escola dos mecanismos de escolha e a necessidade de estudos sobre o tema.

O dossiê é finalizado com o artigo *Individuación y Mercado Educativo en Chile*, de Víctor Orellana, Manuel Canales, Cristián Bellei, Fabián Guajardo. O trabalho centra-se no estudo das consequências dos mercados educativos, que estruturam o modelo chileno de oferta educacional, analisa ainda a colonização mercantil da política e da vida. Com base em depoimentos de pais e estudantes, informantes qualificados, e em grupos de discussão, os autores analisamos mecanismos e processos pelos quais a educação chilena tem sido mercantilizada a partir de 2014, indicando a impossibilidade, nestas condições, de se cumprir o papel de socialização e de coesão social a ela atribuído.

Esperamos apresentar aos leitores e leitoras da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação material que permita o diálogo sobre as formas e dimensões pelas quais as relações entre esferas pública e privada no campo educacional vêm sendo revistas e redimensionadas. Considerando a mesma chave de análise, a respeito dos processos históricos “con/formadores”, ousamos atualizar a fala de Eduardo Galeano no Fórum Social Mundial de 2004 e desejar que, onde couber, a “esperança recupere a democracia usurpada”.

Apresentamos, na sequência, outros artigos que também compõem este número: o primeiro, intitulado *Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação*, de Marilda de Oliveira Costa, mostra que a NGP emergiu de ondas de contrarreformas no papel do Estado e da sociedade, a partir dos anos 1980. A internacionalização dessas medidas na área educacional vem se dando por transferência, empréstimo ou convergência de políticas cujas origens se encontram em países anglo-saxões. Trata-se de estudo teórico que mapeia essas tendências em algumas políticas educacionais em Portugal e no Brasil e analisa suas implicações para a democratização da educação nesses países.

O artigo escrito por Renata Ramos de Carvalho e Nelson Cardoso Amaral, intitulado *As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a Educação Superior: desafios de expansão e financiamento* mostra qual seria a expansão necessária de matrículas e a ampliação no financiamento para que as universidades estaduais (UEs) do país contribuam para o êxito das metas do PNE (2014-2024) para a educação Superior (ES). Os autores concluem que a expansão determinada para o alcance das metas do PNE (2014-2024) para a ES, e a consequente contribuição das UEs está ameaçada pelas políticas e ações que vêm sendo adotadas no país a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

O artigo intitulado *Dimensionamento do quadro de funcionários das escolas de educação básica no Brasil*, escrito por Thiago Alves; Lúcia Maria de Assis; Mariana Moschkovich Athayde e Aline Kazuko Sonobe mostra as lacunas nas políticas educacionais quanto aos funcionários de escola, reforçadas pela ausência de dados sobre esses profissionais no questionário específico do Censo da Educação Básica (CEB) e propõe indicadores para dimensionamento do quadro de funcionários das escolas públicas a partir do único item do Censo que permite obter informações desses profissionais, que é o “Total de funcionários da escola (inclusive profissionais escolares em sala de aula)”. Os resultados mostram grande variabilidade nos resultados por escola tendo em vista a heterogeneidade do sistema.

O artigo *10 anos da política nacional de educação especial em uma perspectiva inclusiva: implicações no Espírito Santo*, escrito por Alexandro Braga Vieira; Denise Meyrelles de Jesus, Clayde A. Belo da S. Mariano e Lara Regina Cassani Lacerda mostra as implicações da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva por meio de uma pesquisa qualitativa que recorre a dados de dois estudos: Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial (2010-2012) e Observatório Nacional de Educação Especial no Estado do Espírito Santo (2012-

2017). O estudo concluiu que o referido documento impactou as políticas públicas de Educação Especial e evidenciou desafios no campo do direito à Educação.

Por fim, fechando este número, apresentamos o artigo intitulado *Abandono, reprovação, reforço escolar: respostas de diretores ao questionário contextual da Prova Brasil*, escrito por Gisele Cristina Martins real; José da Silva Santos Junior; Sandra Maria Zákia Lian Sousa; Angela Maria Martins e Maria Helena de Aguiar Bravo, no qual são apresentados resultados de pesquisa que caracterizou iniciativas de diretores municipais do Ensino Fundamental, via questionário contextual da Prova Brasil 2015, no que tange ao controle do abandono, reprovação, acompanhamento da frequência e ações de reforço escolar. O tratamento estatístico delineou o cenário nacional no que se refere às práticas declaradas por esses diretores, em interlocução com estudos da área. Os autores concluem que os dados indicam a existência de ações para o enfrentamento do tema, mas ainda apresentam índices desafiadores em relação ao abandono e à reprovação em escolas municipais.

Com este número, esta equipe editorial encerra o período de 4 anos à frente da RBPAE. Foi um período fértil em experiências e aprendizados, em encontros e muitos diálogos sobre o mundo acadêmico que ensina a organização de um periódico educacional com o tamanho e a abrangência desta revista. É com muita alegria que nos despedimos deste espaço de convivência e de comunicação e desejamos muito êxito aos que farão parte da nova equipe editorial. Agradecemos aos nossos leitores(as), conselheiros(as), pareceristas, secretária, tradutoras, revisores, diagramador, e, em especial, ao presidente da Anpae (2015-2016 e 2017-2018), João Ferreira de Oliveira, pela confiança depositada no desenvolvimento desta jornada.

Lúcia Maria de Assis
Editora

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Theresa Adrião e Vera Peroni
Organizadoras do Dossiê

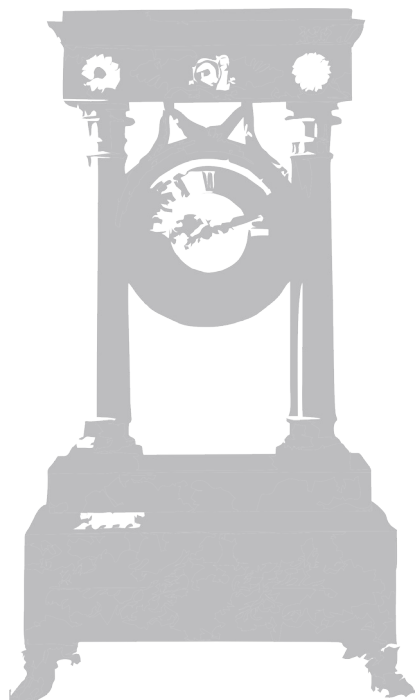
REFERÊNCIAS

ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das letras, 2004

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981

BISHOP, M and GREEN, M. **How the rich can save the world**. Bloomsbury Press, 2008.

Artigos





Las alianzas Estado / empresas para la mejora de la educación en Argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional

As alianças Estado / Empresas para melhoria da educação na Argentina em princípios do século XXI: da filantropia ao impacto na política educacional
State / Corporate Foundations Partnerships in Education at the beginning of the XXI Century in Argentina: From Philanthropy to Policy Influence

LAURA ROBERTA RODRÍGUEZ

Resumen: Se presentan avances de una investigación cuyo objeto es identificar y caracterizar la forma y contenido de las alianzas público-privadas en educación, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado en la política educativa, y sus consecuencias para la democratización de la educación pública, en Argentina, en las décadas recientes. Con un abordaje cualitativo, y a través de búsquedas en Internet y análisis de fuentes documentales, se reconstruyeron las transformaciones más recientes de los discursos, actividades y alianzas con distintos niveles del Estado argentino en el campo de la educación de dos casos de Fundaciones Empresarias: Arcor y Bunge & Born. Se relacionan esas transformaciones con los cambios en las capacidades estatales, fenómenos de hibridación de las instituciones educativas, y con transformaciones generales del capitalismo, en particular los modos en que se resuelve la contradicción entre capital y trabajo.

Palabras clave: Alianzas público-privadas; Educación; Fundaciones Empresarias; Política educativa.

Resumo: O artigo apresenta o progresso de uma pesquisa cujo objetivo é identificar e caracterizar a forma e o conteúdo das alianças público-privadas na educação, as mudanças nos limites entre o público e o privado na política de educação, e suas consequências para a democratização da educação pública na Argentina nas décadas recentes. Com uma abordagem qualitativa, e através de buscas na Internet e análise de fontes documentais, as transformações mais recentes de discursos, atividades e alianças com diferentes níveis do Estado argentino no campo da educação foram reconstruídas em dois casos de Fundações Empresariais: Arcor e Bunge & Born. Essas transformações estão relacionadas a mudanças nas capacidades do Estado, aos fenômenos de hibridização das instituições educativas, além das transformações gerais do capitalismo, particularmente as formas pelas quais a contradição entre capital e trabalho é resolvida.

Palavras-chave: Alianças público-privadas; Educação; Fundações empresariais; Política educativa.

Abstract: This paper advances some findings of ongoing research focused on public-private partnerships in education in Argentina, the changes in public-private boundaries in educational policies, and the consequences for public education democratization in recent decades. Using a qualitative approach, by means of extensive searches on Internet and analysis of documentary sources, we describe activities, discourses, projects and partnerships with different state levels, of two domestic corporate foundations: Arcor and Bunge & Born. We relate those changes to other major changes in three areas: state capacities, processes of educational hybridization, and ongoing general transformations of capitalism, particularly the ways in which the conflict between capital and labor is solved.

Keywords: Public-Private Partnerships; Education; Corporate Foundations; Educational Policy.

LAS ALIANZAS ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS EN EL CAMPO DE LA EDUCACION EN ARGENTINA. UNA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

El trabajo comunica los avances de una investigación, cuyo objeto es identificar y caracterizar, en Argentina, la forma y contenido de las alianzas público-privadas en educación, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado en la política educativa, y sus consecuencias para la democratización de la educación pública en las décadas recientes. En el espacio heterogéneo de agentes definidos como “Tercer Sector”, la investigación se centra en las alianzas entre el Estado y las empresas privadas que desarrollan acciones de filantropía y Fundaciones de origen empresario, impulsadas por organizaciones que, con su acción pedagógica y financiamiento, contribuyeron a la incorporación de modelos de elaboración y gestión de políticas, organización social y valores culturales que las presentan como formas necesarias y beneficiosas para la elaboración e implementación de políticas públicas, asociadas a concepciones de “empresa social”, “capital social”, “responsabilidad social corporativa” y “sustentabilidad empresarial”. Organismos de financiamiento (Banco Mundial, BID) o agencias internacionales (UNESCO, OEA, OECD), think tanks y grupos académicos, promovieron estas concepciones y políticas con diferentes matices y propuestas (Luna & Serrano, 1995) (Luna, 1997) (Gallup - UdeSa, 1998) (Austin, Herrero, & Reficco, 2004) (Austin J. E., 2000) (Licha, 2002) (SEKN, 2005 y 2006) (GDPE, 2009) (Leidi et al, 2012) (Pinkasz, 2012) (SITEAL-SIPI, 2013) (Langan, 2016).

El relevamiento realizado para conocer el estado del arte muestra que el número y variedad de producciones sobre el tema se incrementó notablemente a partir de los 90. En general, las investigaciones relevadas se fundan en supuestos teóricos conceptualmente solidarios con los que se impulsa y fundamenta la

actividad empresarial en educación, asumen las transformaciones en el papel del Estado como un fenómeno dado y, en varios casos analizan las experiencias como ejemplos de políticas sociales necesarias para el alivio de la pobreza y la exclusión social y educativa, con énfasis en estudios de programas, proyectos y acciones a nivel micro, la recuperación de las experiencias vividas por los sujetos y las comunidades involucradas y/o la evaluación de su impacto en términos del logro de los objetivos propuestos. En muchos casos se trata de relevamientos e investigaciones realizadas por los propios actores del Tercer Sector comprometidos en las alianzas. A diferencia de esos trabajos, la investigación en curso pone el foco en las transformaciones de las formas de intervención del Estado, de la elaboración, implementación y evaluación de políticas educacionales, como parte de cambios más generales en la actual coyuntura de la acumulación capitalista (Franklin, Bloch, & Popkewitz, 2003) (Kamat, 2004) (Vinokur, 2004) (Brown, 2008) (Srivastaba & Oh, 2010) (Daly, 2012) (Roelofs, 2015) (Lambelet, 2017). Se pregunta por las condiciones, los condicionantes y las posibilidades que esas alianzas tienen en Argentina para contribuir a la democratización educativa, concebida como el grado en que las intervenciones ayudan a materializar una experiencia educativa, social e individualmente significativa y cualitativamente semejante para todas las personas (estudiantes, docentes, familias), y permiten la apropiación, la creación y la crítica colectiva del conocimiento y de las condiciones en que estas actividades se desarrollan, sobre la base de una autodeterminación creciente. Se parte del supuesto de que esa contribución no está determinada únicamente por las bondades del diseño o de la fundamentación de estas asociaciones a partir de principios de participación, comunidad y derechos ciudadanos, sino por los resultados -siempre provisorios- de la lucha por hacer realidad un proyecto de democratización de la sociedad -incluyendo la definición misma de sus términos¹.

Con un abordaje cualitativo, se reconstruyó el espacio social de acciones y discursos vigentes de estos agentes colectivos, cartografiando sus actividades y alianzas, entre sí y con diversos niveles del Estado argentino en el campo de la educación, a partir de búsquedas en Internet (Ball, 2008) (Ball, 2011) (Aaronson & Reeves, 2002) (Haslam, 2004). Simultáneamente, se recolectaron y analizaron fuentes documentales originadas en esas empresas y fundaciones (materiales de difusión, notas periodísticas, documentos oficiales de las empresas y fundaciones, materiales elaborados en el marco de programas y proyectos derivados de las alianzas, materiales audiovisuales, etc.), con la finalidad de elaborar una descripción

1

Seguimos en este punto los ejes de discusión de Bonefeld (2013).

detallada del contenido de las alianzas que involucraban a distintos niveles del Estado. Sobre esta base, se seleccionaron dos casos cuyas características resultaron pertinentes para los objetivos de la investigación.

El artículo presenta entonces el avance realizado en la descripción general de dos casos seleccionados, cuyo estudio será profundizado en una segunda fase de la investigación. Se trata de acciones desarrolladas por dos Fundaciones de grandes empresas de origen nacional, creadas en momentos históricos diferentes (1960 y 1990), con distintas trayectorias en el campo de la filantropía y con programas consolidados que implican alianzas con el Estado Nacional, Estados Provinciales y Municipales en el campo de la educación pública obligatoria de niños/as y jóvenes de sectores desfavorecidos. El primero de los casos es el llamado “Programa Sembrador”, cuyo origen se remonta a 1974, desarrollado por la Fundación Bunge y Born. Durante algo más de treinta años el Programa se limitó a la donación de útiles escolares, hasta que en 2008 se amplió para incorporar la oferta de cursos a distancia para maestros (enseñanza de la lecto-escritura, ciencias naturales, matemática y lengua) becas para cursos presenciales sobre gestión escolar dirigidos a directores y supervisores, y acciones de acompañamiento a escuelas técnicas rurales para la Certificación ISO-9001 (esto último, a partir de 2006). Estas acciones se desarrollan legitimadas por convenios, cartas de intención o auspicios de los ministerios de educación nacional y provinciales (Córdoba, Buenos Aires), conformando una verdadera alianza público-privada.

La otra experiencia es la del denominado “EduCómetro”, apoyada por la Fundación Arcor (fundación de una empresa industrial de alimentos con proyección regional), y producto de una alianza con una organización privada, el CEADEL, (Centro de Apoyo al Desarrollo Local, fundado en 1986 por “expertos” en la problemática de la pobreza, el desarrollo local, la infancia y adolescencia, vinculados a UNICEF, ILPES /Chile y CIDES/ OEA)². Desde 2009, Fundación Arcor promueve la aplicación del Educómetro como herramienta diagnóstica para relevar y valorar las “oportunidades educativas comunitarias” en el nivel municipal, con la finalidad de diseñar intervenciones en pro del derecho a la educación de niños y jóvenes. La aplicación implica alianzas con más de diez Municipios en las provincias de Córdoba, Catamarca, Buenos Aires y Tucumán,

2 Entre 1998 y 2001 CEADEL recibió financiamiento de la *Kellogg Foundation* para relevar “experiencias exitosas” de ONGs en el campo del desarrollo social e identificar “estilos de liderazgo organizacional” a replicar y fortalecer. En 1999 firmó un convenio con el PROAME (Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo) del Ministerio de Desarrollo Social Nacional y financiamiento del BID, para realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales de organizaciones que en 5 provincias argentinas desarrollaban actividades educativas y de promoción social.

y el apoyo de otras fundaciones empresarias con actividad en la respectiva región de influencia. El trabajo describe sintéticamente ambos casos, y concluye con la presentación y discusión de hipótesis provisionales.

LA FUNDACIÓN BUNGE & BORN Y EL PROGRAMA “SEMBRADOR”

La Fundación Bunge y Born fue creada en 1963 por los dueños de la empresa homónima, fundada a fines del siglo XIX en Argentina por comerciantes de origen holandés para comercializar y exportar granos y oleaginosas³. Nacida en la fase de expansión y diversificación de la compañía en contextos de políticas regionales desarrollistas, su objetivo fue “fomentar y estimular la investigación científica” a través de un premio al trabajo científico en diversas especialidades, al que se agregaron diversos premios en las décadas siguientes. En 1974 la Fundación inició el Programa de Ayuda a Escuelas Rurales (primarias), basado en la donación de útiles escolares y materiales educativos para niños, maestros e instituciones. Inicialmente abarcó a 40 escuelas, llegando a 800 en 1984. En 1994, en virtud de un convenio con el Ministerio de Educación Nacional, llegó con sus donaciones, a 1250 escuelas. Fue renombrado “Programa Sembrador”, como un componente del Programa de Educación Rural, que en 1999 anudó una alianza estratégica con la Fundación Pérez Companc para compartir el financiamiento en partes iguales, manteniendo la Fundación B&B la responsabilidad de la gestión operativa (coordinación, supervisión y evaluación), previa conformidad -renovada anualmente- de la Fundación Pérez Companc. Otras Fundaciones fueron sumándose paulatinamente⁴. En el año 2000, la Fundación B&B incursiona en temas de capacitación financiando el Programa “La enseñanza de la lengua y la matemática en contextos de diversidad” en tres institutos de formación docente de la Provincia de Buenos Aires (San Cayetano, González Chaves y Tres Arroyos),

3 La empresa fue creada por un grupo inversor argentino de la industria agropecuaria / alimentaria, con base en la tradicional empresa “Molinos Río de la Plata”. Se expandió a otros países y diversificó sus operaciones incorporando rubros de la industria alimentaria y de servicios a lo largo del siglo XX, reestructurándose y vendiendo activos para concentrarse nuevamente en la comercialización, acopio y exportación de granos, procesamiento de oleaginosas, producción y venta de fertilizantes, bioenergía y elaboración de productos finales para alimentación animal y humana, ahora como Bunge Cono Sur. Según su Reporte de Sustentabilidad 2016, tiene alrededor de 2000 empleados (de los cuales sólo el 57% se enmarcan en convenios colectivos de trabajo), ventas netas por u\$s 3.945 millones, e inversiones sociales en la región por u\$s 976.338,12 de las que el 75% se aplicaron a proyectos educativos. El 97% de ese monto corresponde a inversiones en Argentina, y el resto en Uruguay, Paraguay y Bolivia.

4 Desde 1997, Fundación B&B trabaja junto con la Fundación Navarro Viola en el desarrollo del Programa en escuelas rurales de las provincias del Chaco y Misiones, inicialmente a través de las Fundaciones Antorchas y Escolares, desde 2008 en forma directa. También participan del Programa otras Fundaciones, como Arcor, YPF y Banco Galicia.

destinado a maestros y supervisores de escuelas rurales, con el aval de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia. En 2008, el Programa fue objeto de una evaluación externa⁵ que determinó la ampliación de las líneas de trabajo y la redefinición de los objetivos, centrándose en el de “Colaborar en la mejora de la calidad educativa que ofrecen las escuelas rurales”, alcanzando a algo más de 860 escuelas (Fundación Bunge y Born, 2014, pág. 24). Pasa, así, de una estrategia “asistencialista” a una estrategia “compensatoria” (Fundación Bunge y Born; Fundación Pérez Compagnon, 2015, pág. 43). Desde la concepción del programa, la escuela rural debía ser abordada en su inserción en el contexto social, económico, y hasta “climático o de infraestructura” (“existen tantas escuelas rurales como distintas realidades locales”), pero en todas, “el maestro rural juega un rol fundamental que se amplía y diversifica. Es educador, asistente social, gestor y referente comunitario. Ante todo, el buen director es el que ‘hace una buena escuela’. Se debía mejorar la concepción y la forma de la ayuda para que fuera sistemática, respondiera a las necesidades de la escuela y la involucrara en la acción, haciéndola sentirse ‘parte de un programa’”. (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 62). Se decidió trabajar promoviendo una mayor participación de los destinatarios, proveyendo formación académica, solicitando para ello los avales correspondientes a los Ministerios de Educación provinciales, entendida como “una decisión estratégica” para “articular acciones público-privadas” (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 52). Se organizaron, entre otras acciones, capacitaciones a distancia para maestros rurales, becas para cursos presenciales sobre gestión escolar destinados a directores y supervisores. Las nuevas líneas de trabajo se presentaban como “acciones especialmente pensadas para generar sinergia entre ellas así como nuevos modos de participación en el programa, en pos del mejoramiento de la calidad educativa. De esta manera, quienes realizan el curso presencial de gestión son los futuros líderes para llevar a cabo acciones conjuntas tales como cursos a distancia e implementación de proyectos de mejora en las escuelas”, fomentando el vínculo entre los docentes y las fundaciones participantes (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 52).

El programa de capacitación para maestros rurales -“que no pueden acceder a cursos presenciales”- comenzó en 2009 como Aula Virtual, compuesto por tres módulos: pedagógico (cursos de matemática, lengua, ciencias naturales), de gestión y cultural (nutrición), incluyendo la entrega de bibliografía y materiales didácticos. Sobre una base de convocatorias anuales el equipo de la Fundación B&B selecciona provincias y, dentro de ellas, zonas de supervisión educativa. A

5 Se trata de dos consultoras con sede en la ciudad de Buenos Aires: CIO Research, (especializada en “estudios de satisfacción, customer experience, calidad, imagen y reputación corporativa, comunicación institucional y publicitaria”), y GEA Research for Strategy, especializada en estudios de mercado.

partir de allí, trabaja en alianza con el supervisor local, que se convierte en una figura central del Programa, en tanto participa de la selección de los cursos, forma parte del sistema de acompañamiento, seguimiento y evaluación, y es considerado factor clave en la mejora de los porcentajes de finalización

“que ascendió de un 66% inicial (año 2009) al 81.3% (año 2011). Este vínculo se alimenta de distintas instancias de interacción: durante el curso reciben un reporte permanente del desempeño de los docentes provistos por las tutoras, se realizan encuestas de satisfacción a los maestros luego del presencial y al finalizar el curso y el supervisor elabora un informe que nos permite analizar en conjunto cómo seguir trabajando y qué propuestas hacer al equipo de docentes de su zona. En muchos casos, al finalizar el curso, el supervisor arma un plan de trabajo con propuestas de actividades”. (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 62)

Durante el curso, el equipo de la Fundación se hace cargo de las tutorías y consultas tanto de contenido, como de manejo técnico o de organización de los acompañamientos; incluye instancias presenciales con asistencia del capacitador, de personal de la Fundación a la zona, buscando “generar redes entre colegas y procurar el trabajo colaborativo” (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 62). En 2010 comenzó un Programa de Capacitación de verano, “Herramientas de Gestión para Directores y Supervisores en Contextos Rurales” (alcanzando a 40 funcionarios por año). Paralelamente, en 2009 se realizó la primera convocatoria del concurso Proyecto Alfredo Hirsch, para elegir escuelas secundarias agrotécnicas con los mayores niveles de calidad y exigencia⁶. Esas escuelas conformaron la Red de Escuelas Alfredo Hirsch, dando continuidad a las capacitaciones, auditorías, evaluaciones de los alumnos y planes de mejora.

LA FUNDACIÓN ARCOR Y EL “EDUCÓMETRO”

Arcor es una industria del rubro alimentación, productora de golosinas, originada en 1951 en Arroyito (Córdoba) como empresa familiar, vinculada a

6 De 53 escuelas inscriptas, un jurado compuesto por figuras conocidas en el medio educativo como J.J.Llach y Alfredo van Gelderen, eligió a las doce mejores; las escuelas seleccionadas trabajaron con un equipo de capacitadores por un año y medio en temas de “calidad, ética y vocación docente, aprendizaje organizacional, el agro del futuro y niveles de empleo y desempleo juvenil”, y se contrató a la consultora noruega Det Norske Veritas para realizar auditorías y seleccionar a las cinco escuelas mejor calificadas, y certificar ISO 9001

la familia Pagani⁷. En 1991 el Grupo creó la Fundación del mismo nombre; en 2004 fundó el Instituto Arcor para replicar la misión de la Fundación en Brasil, donde expandieron inversiones y emprendimientos productivos y comerciales; y finalmente, en 2015, la Fundación Arcor Chile. Según sus estatutos, su propósito es “realizar, promover y apoyar actividades e investigaciones sobre temas que contribuyan al progreso científico, cultural y al desarrollo económico e industrial de Argentina y Latinoamérica” y su misión “contribuir al progreso y bienestar de las personas, apoyando y promoviendo programas que, mediante la aplicación práctica del conocimiento y el uso eficiente de los recursos, satisfagan las necesidades locales de la comunidad” (Arroyo & Estébanez, 1998, pág. 2 y ss.). Comenzó con acciones de apoyo a instituciones en el campo del arte (conciertos, seminarios, promoción de la expresión artística de niñas/os y jóvenes con capacidades especiales), el lanzamiento de un programa de padrinazgo a escuelas, y de fomento de la conciencia ecológica en docentes y alumnos -Educar Forestando⁸.

Según Arroyo y Estébanez, que elaboraron un informe sobre el “modelo Arcor” de alianza público-privadas para el alivio de la pobreza -con financiamiento del Banco Mundial-, hacia 1996 la Fundación había abandonado el modelo “asistencialista” para adoptar otro “de promoción”; sus concepciones y métodos integraron la herramienta del concurso de proyectos, y la planificación y gestión profesional de las acciones con criterio de inversión antes que de donación (contratando un Gerente Técnico y un staff de profesionales), y se avanzó en la construcción de alianzas con distintos referentes del Estado, la “sociedad civil” y otras Fundaciones (Antorchas, Bunge y Born, Navarro Viola, entre otras) y organizaciones (UNICEF Argentina, IIPE/ UNESCO Buenos Aires), con foco exclusivo en la infancia y la adolescencia. En temáticas educativas se abrieron diversas líneas de acción: (a) Apoyo financiero y capacitación docente a Centros de Atención a la Discapacidad -Programa Superando Límites- de entidades sin

7 La empresa tuvo una rápida expansión, tanto en el mercado interno (con operaciones en todo el territorio nacional) como de exportación. En la década de los 70 amplió sus operaciones localizando unidades de producción en seis localidades de otras provincias argentinas, diversificando inversiones y abriendo filiales en Paraguay, Uruguay y Brasil. La ampliación continuó con nuevas adquisiciones en los 90, transformándose en un Grupo con presencia regional y oficinas en Canadá, México, Chile, Venezuela, Sudáfrica, China y España. En los 2000 el Grupo adquirió status de multinacional por su asociación con el Grupo Danone de Francia, el Grupo Bimbo de México, y en 2010 con Coca Cola. Según el Reporte de Sustentabilidad 2016 (ARCOR, 2017), tiene alrededor de 21.000 empleados (de los cuales el 20% se encuentra por fuera de convenios colectivos de trabajo), ventas por u\$s 2.800 millones, e inversiones sociales por \$ 82 millones. Participa en 70 organizaciones sociales y/o empresarias.

8 (FUNDACION ARCOR. Informe de Actividades 2006, p. 17. Recuperado el 18/10/2015 de <http://www.fundacionarcor.org/es/detalle/127/informe-de-actividades-2006>).

finés de lucro que atienden a niños/as y jóvenes, en algunos casos articuladas “con otras acciones de nivel estatal para complementar los proyectos encarados” (Arroyo & Estébanez, 1998, pág. 4); (b) Formación Humana y Ambiental, de apoyo a escuelas, instituciones sin fines de lucro que trabajan con adolescentes y jóvenes y áreas de cultura de Municipios de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y otros centros urbanos, o financiando el Proyecto “Biblioteca a los cuatro vientos” para escuelas primarias (con Fundación Minetti); (c) Fondos Cooperativos con otras Fundaciones para financiar proyectos educativos: por ejemplo, con la Fundación ANTORCHAS para fortalecer el trabajo de ONGs que se dedican a juventud y minoridad (recuperación nutricional, prevención en comunidades de origen de “chicos de la calle”, formación cultural infanto-juvenil en comunidades pobres, y prevención de discapacidad en esas mismas comunidades) a través del Programa Infancia y Desarrollo. Con la Inter-American Foundation estableció un Fondo (FEPIC, Formación, Educación, Prevención e Integración Comunitaria) para canalizar recursos a ONGs, organizaciones de base e instituciones sin fines de lucro que trabajan con población pobre hacia la atención primaria de la salud, capacitación y recreación, fundamentados y articulados con el concepto de “desarrollo de comunidades de base”, e interesados en las “acciones colaborativas” de “evaluación y difusión de las experiencias y metodologías más exitosas, tratando de influir positivamente en las políticas generadas desde el sector público y/o de las agencias que se especializan en temas que afectan a la juventud” (Arroyo & Estébanez, 1998, págs. 6-7). El informe concluía que el “modelo Arcor” se basaba en un conjunto de proyectos y tareas con varios “socios” según el objetivo que la empresa establecía para cada Programa, con preferencia organizaciones comunitarias y entidades sin fines de lucro antes que representantes de los diversos niveles del Estado.

Si bien el socio principal solía ser el mismo Arcor, la apertura de alianzas con otras Fundaciones donantes y la metodología de presentación de proyectos había abierto la posibilidad de consolidar el formato de financiamiento con contrapartes, y había llevado “a que en la práctica las relaciones con el Estado (de manera directa o indirecta por medio de las vinculaciones de las instituciones receptoras) se amplíe y establezca modelos de asociaciones parciales que parecen tender a expandirse en los próximos años” (Arroyo & Estébanez, 1998, pág. 10). Sin embargo, el sector público como contraparte no era un objetivo prioritario a fines de los 90, probablemente porque las Fundaciones Empresarias sentían que “‘hacen el trabajo que el Estado no hace’ y tenían temor a quedar pegados [sic] políticamente al funcionario de turno” (Arroyo & Estébanez, 1998, pág. 13). De todos modos, en la medida en que las organizaciones sociales con las que trabajaba participaban, a su vez, de programas sociales, el “entrecruzamiento”

con el Estado era cada vez más habitual y generaba espacios de acción común, aún cuando no quedara “del todo claro cuál es la contraparte estatal” (Arroyo & Estébanez, 1998, pág. 11).

Hacia 2005, el Grupo decidió enmarcar todas sus acciones en el modelo de Responsabilidad Social Empresaria (RSE), creando un Programa y una Gerencia de RSE. En 2007 aprobó la Política de Inversión Social Arcor (ISA), y en 2009 migró al concepto de “Sustentabilidad”, elaborando su Estrategia y Plan de Sustentabilidad para los próximos años y definiendo una “Política de Sustentabilidad Arcor” (Kosakoff, 2014, pág. 94). En 2015 El Comité Corporativo de Sustentabilidad aprobó la “Política de Compromiso con los Derechos del Niño”, siguiendo la Iniciativa Derechos del Niño y Principios Empresariales lanzada por el Pacto Global de ONU /UNICEF/Save the Children, convirtiéndose en un actor dinámico en la promoción de actividades de sensibilización de la opinión pública y de redes de organizaciones público-privadas en la temática.

Todos estos cambios impactaron en la actividad de la Fundación, cuya modalidad de trabajo pasó a estar centrada en alianzas sistemáticas y sinérgicas con actores locales, organizaciones de base, y comunidades, involucrándolas “desde el comienzo (diagnóstico), apropiándose de los proyectos y los espacios generados junto a las otras organizaciones” (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 25), brindando “a las organizaciones comentarios y devoluciones a los proyectos antes de ser recibidos, como un acompañamiento antes de la recepción definitiva para su evaluación”, capacitación en temáticas relativas a la “infancia (educación, vulneración de derechos, etc.) y en temas inherentes al fortalecimiento interinstitucional, gestión para la elaboración de informes programáticos y financieros, relevamientos, sistematización y registro de las actividades que realizan, búsqueda de recursos, etc.” (Pinkasz, Daniel (Coord.), 2012, pág. 25). Dando cuenta de esta evolución, los documentos institucionales a la fecha de elaborar este artículo, definen la misión de la Fundación como “contribuir para que la educación se convierta en un instrumento de igualdad de oportunidades para todos los niños”, con dos objetivos principales: “generar y compartir conocimientos y metodologías de trabajo sobre la inversión social, y contribuir a instalar en la sociedad y en la agenda pública la causa de la infancia para convocar, de esta manera, a que otros actores se sumen a ella”, mediante cuatro líneas de acción: “Iniciativas Territoriales”, “Capacitación y Formación”, “Estudios e Investigación” (sola o asociada con centros de estudios y unidades académicas), y “Movilización social y pública” (de actores públicos y privados a través de estudios, seminarios, talleres y convenios con empresas y municipios)⁹. Se adoptó

9 Ver: <http://www.fundacionarcor.org/es>

el enfoque de “Oportunidades Educativas Comunitarias” (OEC) a partir del modelo de “gestión social asociada” y el “diagnóstico participativo”, entendidos como “un modo de planificación y gestión realizado en forma compartida entre OSC, organizaciones estatales y del sector privado”, pensado para “incrementar y mejorar las oportunidades educativas locales, a través del fortalecimiento y la profundización de la democratización en la toma de decisiones compartidas, superando un modo fragmentado de funcionamiento entre Estado-Sociedad-Sector privado” (Pinkasz, D. (Coord.), 2012, págs. 69-70). El Educómetro deriva de esta línea de acción, en virtud de una alianza con el CEADEL¹⁰. Se lo define como una herramienta para medir las “oportunidades educativas comunitarias” de niños, niñas y adolescentes en un territorio determinado, entendiéndolos como indicadores del grado de desarrollo y del capital social disponible; utiliza diversidad de instrumentos de recolección de datos cualitativos y cuantitativos: planillas pautadas, entrevistas, cuestionarios, talleres, estimaciones del gasto público, etc., para caracterizar cuatro dimensiones de una comunidad: condiciones de vida, infraestructura y capital social existente, situación del sistema educativo formal, oferta de servicios y espacios de educación no formal, y políticas, programas sociales locales y gasto público destinado a la infancia y la adolescencia.

A tono con la Estrategia 2020 para el Sector Educativo del Banco Mundial -apoyada en dos ideas-fuerza: la importancia del aprendizaje y no únicamente de la escolarización, y que el aprendizaje puede lograrse dentro y fuera de la escuela- (BIRF / BM, 2011), el Educómetro supone una concepción amplia de la educación, como el conjunto de “interacciones deliberadas o espontáneas en las que se pone en juego la transmisión de una cultura heredada” e involucra “la articulación de la escuela y la comunidad, y la relación entre éstas y las diversas alternativas de la educación no formal”: lo educativo “está presente en las aulas pero, a la vez, atraviesa prácticas familiares, interacciones sociales, ofertas socioculturales, deportivas, recreativas y medios de comunicación”. Vendría de este modo a articular y potenciar esas oportunidades, optimizando la gestión de las organizaciones de la sociedad civil y la elaboración de agendas de acción colectivas, a través de una mayor incidencia en las políticas públicas para la infancia (FUNDACIÓN ARCOR, 2012, págs. 2-3) (Cardarelli & Nirenberg,

10 El CEADEL, (Centro de Apoyo al Desarrollo Local) se define como una ONG de carácter profesional, fundada en 1986 por expertos en pobreza, desarrollo local, infancia y adolescencia vinculados a UNICEF, ILPES Chile y CIDES/OEA. En su página web informa que su finalidad es “promover y apoyar técnicamente la gestión de las administraciones locales y provinciales, así como de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, en torno a la formulación y gestión de las políticas sociales (programas/proyectos)”, y sus integrantes conforman “un grupo multidisciplinario de larga trayectoria en la función pública, así como en el campo de los programas sociales, la investigación-acción y la investigación aplicada a la solución de los problemas desde esferas no gubernamentales”, siendo sus principales referentes Olga Nirenberg y Graciela Cardarelli. Ver: <http://ceadel.org.ar/institucion.htm>.

2012). Educómetro se propone tanto “generar una instancia de discusión con el actor público”, como promover la “construcción de organizaciones sociales” (FUNDACIÓN ARCOR, 2011, pág. 30), en un contexto local con capacidades infraestructurales debilitadas, tal como parecerían reflejar las declaraciones públicas de varios funcionarios municipales, notando “la falta” de herramientas, iniciativas o capacidades estatales locales para realizar diagnósticos y formular planes de acción.

En 2010 esta herramienta se aplicó como prueba piloto en dos municipios de dos provincias, y hasta el 2016 había alcanzado al menos a 23 municipios en ocho provincias, en muchos casos localidades en las que la empresa tiene sus plantas.. En 2014 se adaptó el Educómetro para que se constituyera en un dispositivo “autoaplicable”; se comenzó a estimular a los municipios a usar los diagnósticos para diseñar planes locales destinados a la infancia. Educómetro certificó las normas ISO 9001:2008 DNV-GL-RvA, y se efectivizó una alianza de colaboración con el Programa Nacional Mapa Educativo de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación¹¹.

ALGUNAS HIPÓTESIS: CAPACIDADES ESTATALES, HIBRIDACIÓN Y CONTRADICCIONES ENTRE CAPITAL Y TRABAJO

El análisis de las particularidades de los dos casos presentados permite adelantar algunas hipótesis sobre el sentido de estas transformaciones. En un nivel descriptivo, observamos una transformación de los objetivos, contenidos y forma de las acciones de empresas y fundaciones empresarias en temas de educación, que en Argentina parecería mostrar una creciente intervención en el corazón -y no solamente en la “periferia”- del sistema educativo. Esta transformación se condensa en la preeminencia que adquiere, en la agenda de la Responsabilidad Social Empresaria, el objetivo explícito de incidir en la política educativa Sin abandonar las formas de intervención tradicionales, generalmente individuales y de corte claramente filantrópico (donaciones en dinero o especie, financiamiento de becas y premios, desarrollo de acciones de educación no formal, oferta de cursos / charlas sobre temáticas relativas al núcleo de actividad de la empresa como parte de

11 Según el Coordinador del Programa, Daniel Sicotti, en 2014 esa alianza permitiría generalizar la aplicación del Educómetro en los más de 2000 municipios del país. Mapa Educativo se inició en 2003 como sistema de información geográfica para relevar, junto con los Ministerios de Educación provinciales, la distribución territorial de la oferta de educación pública y privada en todos los niveles, modalidades de la educación formal y no formal y tipos de gestión. Según Sicotti, el vínculo con Arcor surgió de la solicitud de información que realizó la Fundación cuando aplicaba el Educómetro en algunos municipios. Ver: www.mapaeducativo.edu.ar (Acceso el 3/10/2016).

las estrategias de marketing, apoyo financiero a la edición de materiales educativos complementarios, entre otros), comienzan a tener cada vez más peso e interés acciones en red que abordan sistemáticamente asuntos “centrales” de la política sectorial, tales como el diagnóstico con fines de planificación, o los contenidos de la capacitación de funcionarios del sistema y de docentes, acompañadas por acciones de sensibilización de la opinión pública y la construcción de agenda. En las primeras décadas del 2000, no sólo se expanden las actividades de las Fundaciones empresarias, sino que muchas empresas crean, dentro de sus estructuras, áreas a cargo de proyectos de RSE, rápidamente integrados al paradigma difundido globalmente de la “Sustentabilidad Corporativa”, aspirando a la “profesionalización, de programas medibles y organizados, de un plan con objetivos y resultados”, y a hacerlo “en conjunto con organizaciones sociales, ministerios y gobiernos que operan en las comunidades que intervenimos”.¹²

En un primer nivel de análisis, estas alianzas son una forma de intervención facilitada por el “debilitamiento” de las capacidades estatales; ello podría incrementar la permeabilidad y aceptación de las intervenciones por parte de los agentes de los niveles más bajos del Estado e incluso de funcionarios ministeriales de las distintas provincias, así como de la legitimidad, valoración positiva y naturalización por parte de docentes, directivos, supervisores, estudiantes y familias.

Avanzando un poco en el análisis para integrar estos cambios en procesos más generales del campo educativo, resulta sugerente la afirmación de V. Karpov y E. Lissovska (1998)¹³, quienes acuñaron el concepto de “hibridación de las instituciones educativas”, para referirse específicamente a la mutación de las relaciones de poder que subyacen a una nueva división de responsabilidades, que dejan de ser controladas por “un centro”; además, construyen una nueva utopía educativa basada en un entramado de estructuras de decisión que dificulta “*discernir quién decide*” (Vinokur, 2004, pág. 8) [en itálica en el original]. En esas estructuras híbridas, el problema político de los fines de la educación y la distribución de los recursos parece quedar expurgado vía alianzas, convenios, etc., que los sustraen de la deliberación pública, pues la “buena gobernanza” conlleva la opacidad creciente de las decisiones y la transparencia creciente de la ejecución.

12 Cecilia Barbón Directora de la Fundación Acindar. TRES MANDAMIENTOS, “Las fundaciones empresarias en la era de la sustentabilidad”, 5/07/2016. Recuperado el 8 de noviembre de 2016 de <http://www.tresmandamientos.com.ar/nota/663-las-fundaciones-empresarias-en-la-era-de-la-sustentabilidad>

13 Karpov V. et Lissovska E., 1998 - *Untitled, Working paper*, Western Michigan University. Los autores acuñan este concepto para analizar el proceso de borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado en la educación de la Rusia post-soviética. Citado por Vinokur (2004).

Si se atiende ahora a las transformaciones sociales más generales, corresponde analizar estas alianzas en el marco de la historia de las relaciones de fuerza políticas y del proyecto social predominante a escala nacional, en su articulación con la internacional (Jessop, 2003, 2015a, 2015b). En este sentido, es posible que en países que, como Argentina, lograron construir sistemas educativos públicos más o menos centralizados dentro de sociedades con aparatos de hegemonía privadas relativamente débiles, se haya producido en las décadas reciente una fase de conformación y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y de expansión de formas organizadas de filantropía empresarial, seguidamente potenciadas por los nuevos paradigmas de la RSE y la Sustentabilidad Corporativa (incremento de la cantidad de fundaciones, conformación de redes de fundaciones y empresas y su integración en la escala local e internacional). Ese proceso estaría facilitando el procesamiento de cambios profundos en las relaciones con el Estado y en sus formas de intervención en la cuestión social, expandiendo a escala global los “arreglos” socio-políticos característicos de la formación social estadounidense, en la que, para algunos autores, las fundaciones se han tornado el “brazo planificador” del sistema político, sustituyendo a las instituciones políticas -como por ejemplo los partidos programáticos- en el diseño de reformas y medidas de política (Arnove & Pinede, 2007) (Roelofs, 2015).

Ahora bien, debe recordarse que la educación es uno de los espacios en los que se juega el conflicto entre trabajo y capital, y el conflicto entre grupos sociales. Como afirma A. Vinokur (2004), desde el punto de vista de los intereses del capital, la forma actual de ese conflicto debe superar dos obstáculos, el primero es la baja rentabilidad de las inversiones en esos sistemas (por la dificultad para generar economías de escala y ganancias de productividad); el segundo se relaciona con las funciones sociales de la instrucción y la educación, que constituyen un problema primariamente político. Gran parte de la literatura académica caracteriza estos cambios como un pasaje del gobierno a la gobernanza, la conformación de una “nueva capilaridad” en las fronteras entre lo público-estatal y lo privado-social; para los enfoques pluralistas, las alianzas público-privadas son una potente fuente de innovación para resolver problemas sociales, que la acción convencional de los Estados de países periféricos parece actualmente ya no poder resolver. Desde otro marco de análisis, los enfoques críticos resaltan que las actividades del Tercer Sector funcionan como una capa protectora para el capitalismo, desviando la energía social de la concepción, promoción e implementación de alternativas que puedan cuestionar las bases profundas del sistema (Roelofs, 1995); permiten a la burguesía mantener el control de la definición de los problemas y de sus formas de resolución (Lambelet, 2017), produciendo una homogeneización de prácticas

y concepciones entre otros agentes colectivos -organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base y organizaciones surgidas de los movimientos populares, etc.

Trabajando sobre estos ejes, se espera caracterizar la sustancia de esas alianzas, como ejemplo de la dinámica redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado en educación, y su potencial para la democratización educativa.

REFERÊNCIAS

AARONSON, S.; REEVES, J. **Corporate Social Responsibility in the Global Village: the Role of Public Policy**. Washington D.C., NPA Report N° 36, National Policy Association 2002.

ARCOR. **Reportes de Sustentabilidad**. Varios años. Disponible en: <http://www.arcor.com/downloads/es/>. Acceso en: 20/08/2016.

ARCOR. **Nuestra Historia**. Disponible en <http://www.arcor.com.ar/downloads/es/Nuestra%20Historia.pdf>. Acceso en: 18/03/2016

ARNOVE, R.; PINEDE, N. **Revisiting the “Big Three” Foundations**. *Critical Sociology*, N° 33, p.389-425, 2007.

ARROYO, D.; ESTÉVANEZ, M.C. **Programa Alianzas para la Reducción de la Pobreza. Estudio de Caso. Fundación Arcor**. Buenos Aires, FLACSO / The World Bank Group, 1998.

AUSTIN, James E. **The Collaboration Challenge. How Nonprofits and Businesses Succeed Through Strategic Alliances**. San Francisco, Jossey-Bass Books, 2000.

AUSTIN, J.E.; HERRERO, G.; REFICCO, E. La nueva ruta: alianzas sociales estratégicas. **Harvard Business Review América Latina**, p. 1-10, 2004.

BALL, Stephen. New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. **Political Studies**, vol..56, n.4, p.747-756, 2008.

BALL, Stephen. Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. **Propuesta Educativa**, vol. 20, n. 36, p.25-34, 2011.

BERGER, G.; GOWLAND, C. La Fundación Arcor: Promoviendo Articulaciones Institucionales para el Desarrollo Social a Nivel Local. **RedEAmérica. Casos Pedagógicos**, p.6-32, 2007. Disponible en: <http://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/Casos%20Pedagógicos.pdf>. Acceso en: 21 sept. 2015.

BIRF / BM. **Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Resumen Ejecutivo.** Washington D.C., BIRF / BM, 2011.

BONEFELD, Werner. **La razón corrosiva. Una crítica al Estado y al capital.** Buenos Aires, Herramienta Ediciones, 2013.

BROWN, D. S. Who Gives, Who Receives, and Who Wins? Transforming Capital Into Political Change Through Nongovernmental Organizations. **Comparative Political Studies**, 41(1), p. 24-47, January 2008.

CARDARELLI, G.; NIRENBERG, O. **Método para el diagnóstico local de oportunidades educativas comunitarias.** El Educómetro. Buenos Aires, CEADEL. Cuaderno N° 49, 2012.

DALY, S. Philanthropy as an Essentially Contested Concept. **Voluntas**, **23**, p.535-557, 2012.

FRANKLIN, B.M.; BLOCH, M. N.; POPKEWITZ, T.S. (Edits). **Educational Partnerships and the State: the Paradoxes of Governing schools. children and families.** New York, Palgrave MacMillan, 2003.

FUNDACIÓN ARCOR. **Informe de Actividades.** Córdoba, Fundación Arcor, Varios Años.

FUNDACIÓN ARCOR. Educómetro. La infancia es la medida. Suplemento Especial. **Tercer Sector**, 88, 2015.

FUNDACIÓN BUNGE & BORN. **1963-2013.** Buenos Aires, Fundación Bunge & Born, 2014.

FUNDACIÓN BUNGE & BORN - FUNDACIÓN PEREZ COMPANC. **Las escuelas del medio rural**. Avellaneda, Escuela Talleres Gráficos Manchita, 2009.

GRUPO DE FUNDACIONES Y EMPRESAS (GDPE). **Estudio sobre Inversión Social Privada en Argentina 2008**. Buenos Aires, GDPE, 2009.

HASLAM, P.A. **The Corporate Social Responsibility System in Latin America and the Caribbean. Policy Paper PP 04 01-** Ottawa, FOCAL (Fundación Canadiense para las Américas, 2004.

INSTITUTO GALLUP de ARGENTINA - UNIVERSIDAD de SAN ANDRÉS (UdeSA). **Estudio de Filantropía Empresaria**. Buenos Aires, Instituto Gallup de la Argentina - Universidad de San Andrés, 1998.

JESSOP, Bob. **Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony**. Lancaster University, Department of Sociology, 2003. Disponible en: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>. Acceso en: 14 ago.2010.

JESSOP, Bob. Political Capitalism, Economic and Political Crises, and Authoritarian Statism. **Spectrum Journal of Global Studies** [en línea], vol.7, n.1, 2015a. Disponible en: <http://spectrumjournal.net/volume-7-issue-1-2015/>. Acceso en: 14 mar. 2016.

JESSOP, Bob. **The State: past, present, future**. New York, Polity Press, 2015b.

KAMAT, S. The privatization of public interest; theorizing NGO discourse in a neoliberal era. **Review of International Political Economy**, Vol.11, N° 1, p.155-176, February 2004.

KOSAKOFF, B. Globalizar desde Latinoamérica: el caso Arcor (2001-2012). Del caramelo a los alimentos, de Arroyito al mundo. **Boletín Informativo Techint**, p. 69-106, mayo/agosto 2014.

LAMBELET, A. La philanthropie : usages du terme et enjeux de luttes. **ethnographiques.org. Revue en ligne de sciences humaines et sociales** [en línea], 2017. Disponible en: <http://www.ethnographiques.org/2017/Lambelet>. Acceso en 21 marzo 2017.

LANGAN, C. **La nueva inversión social: multiactoral, integral y colaborativa.** EVOLUCION, vol. 5, n. 48, p.12-15, 2016.

LEIDI, P.; LANGLOIS, A.; ARANA SERNA, M.J. **Diez años de RSE en Argentina. Hacia el camino de la sustentabilidad.** Buenos Aires, ComunicaRSE, 2012.

LICHA, I. (ed.). **Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras.** Washington D.C., BID, 2002.

LUNA, E. F. **Fundaciones Empresarias en el Campo Social en Argentina: Directorio, Mapa Institucional y Marco Legal y Tributario.** Buenos Aires, GADIS - PNUD, 1997.

LUNA, E.F.; SERRANO, R. Luna, E., & Serrano, R. **La Filantropía Corporativa en la Argentina. Un Estudio Preliminar.** Buenos Aires, GADIS, 1995.

OLMOS, L. E.; TORRES, C. A. (2009). Theories of The State, Educational Expansion, Development, and Globalizations: Marxian and Critical Approaches. En R. Cowen, & A. Kazamias (Edits.), **International Handbook of Comparative Education.** Vol. 22. London, Springer, p. 73-86, 2009.

PINKASZ, Daniel (Coord.). **Guía de Inversión Social Privada en Educación.** Buenos Aires, GDPE - Escuela Talleres Gráficos Manchita, 2012.

ROELOFS, Joan. The Third Sector as a Protective Layer for Capitalism. **Monthly Review**, Vol. 47, N° 4, p.15-25, September 1995.

ROELOFS, Joan. How Foundations Exercise Power. **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 74, N° 4, p. 654-674, September 2015.

SITEAL - SIPI. **La Responsabilidad Social Empresaria en el paradigma de los derechos del niño. Diálogos del SIPI.** Conversación con Javier Rodríguez. IIPE / UNESCO. Buenos Aires, UNICEF - Fundación Arcor, 2013

SEKN (Social Enterprise Knowledge Network). **Alianzas sociales en América Latina. Enseñanzas extraídas de colaboraciones entre el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.** New York, BID, 2005.

SEKN (Social Enterprise Knowledge Network). **Gestión efectiva de emprendimientos sociales. Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica.** Washignton D.C., BID - David Rockefeller Center for Latin American Studies- Harvard University - Editorial Planeta, 2006.

SRIVASTABA, P.; OH, S. A. Private foundations, philanthropy, and partnership in education and development; mapping the terrain. **International Journal of Educational Development**, N°30, p. 460-471, 2010.

VINOKUR, Annie. Public, privé.....o hybride? L'effacement des frontières dans l'éducation. **Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs**, N° 3, p. 13-33, 2004.

LAURA ROBERTA RODRÍGUEZ Magister en Política y Gestión de la Educación (UNLu), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Vinculada a Departamento de Educación - Universidad Nacional de Luján, Argentina.

Recebido em setembro de 2018
Aprovado em fevereiro de 2019

BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação?

BNCC: dispute for quality or submission of education?
BNCC: ¿disputa por la calidad o submisión de la educación?

VERA MARIA VIDAL PERONI
 MARIA RAQUEL CAETANO
 LISETE REGINA GOMES ARELARO

Resumo: Este artigo aborda a relação entre público e privado e os sujeitos que atuaram na elaboração da Base Nacional Comum Curricular-BNCC: neoliberais e neoconservadores ligados a diferentes instituições. A educação básica passa a ser alvo dos interesses desses grupos, que visam a influenciar o conteúdo da educação e direcionar as políticas educacionais. Os dados foram levantados através de análise documental, pesquisas já realizadas, *sites*, estabelecendo relações entre o público e o privado na BNCC. Os resultados apontam para a educação como espaço de disputa de projetos distintos e antagônicos.

Palavras-chave: BNCC, público-privado, políticas educacionais.

Abstract: This paper discusses the relationship between public and private and the subjects that worked in the elaboration of the National Curricular Common Base - BNCC: neoliberalists and neoconservatives linked to different institutions. The basic education is the target of the interests of these groups, which aim to influence the content of education and direct education policies. The data were collected through documental analysis, surveys previously done, websites, establishing relationships between the public and the private at the BNCC. The results suggest an education as a space of dispute about distinct and antagonists projects.

Keywords: BNCC, public-private, educational policies.

Resumen: Este artículo aborda la relación entre lo público y lo privado, y los sujetos que actuaron en la elaboración de la Base Nacional Común Curricular-BNCC: neoliberales y los neoconservadores de diferentes instituciones. La educación básica pasa a ser objeto de los intereses de esos grupos que buscan influir en el contenido de la educación y direccionar las políticas educativas. Los datos fueron levantados a través de análisis documental, investigaciones ya realizadas, sitios electrónicos, estableciendo relaciones entre lo público y lo privado en la BNCC. Los resultados muestran la educación como espacio de disputa de proyectos distintos y antagónicos.

Palabras clave: BNCC, público-privado, políticas educativas

INTRODUÇÃO

Vivemos um processo de intensificação da privatização do público, que é parte de uma correlação de forças por projetos societários. O texto aqui apresentado tem como base pesquisas desenvolvidas sobre o tema em um contexto de crise do capital, e suas estratégias de superação, que redefinem o papel do Estado para com as políticas sociais, com profundas implicações para a democracia e, de como se materializam nas etapas e modalidades da educação básica brasileira. Aqui trataremos de dois grupos de sujeitos vinculados ao mercado e ao neoconservadorismo, tentando entender com maior profundidade quem são, suas semelhanças e diferenças, como se relacionam e qual é o conteúdo de suas propostas

Entendemos que a relação entre público e privado na política educacional é parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas. Assim que, não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, já que entendemos que, conforme a concepção de Thompson (1981), ambos são construídos por sujeitos individuais e coletivos¹, em um processo histórico de correlação de forças perpassados por interesses mercantis. Portanto, em nossas pesquisas, o privado é vinculado ao mercado e ao neoconservadorismo, com implicações para a democratização da educação.

Democracia é aqui entendida como materialização de direitos e de igualdade social² e coletivização das decisões³ com efetiva participação na elaboração de políticas com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento⁴.

É importante ressaltar a especificidade brasileira na análise das redefinições do papel do Estado, pois os avanços das lutas por direitos sociais ocorreram no momento pós-ditadura, na década de 1980, mesmo período de crise capital (MÉSZÁROS, 2002; HARVEY, 1989). Período em que o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro, reduzindo direitos, com graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais, materializados em políticas públicas.

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, no período pós ditadura, avançamos lentamente em alguns direitos materializados em

1 Sujeitos individuais e coletivos na concepção de Thompson (1981).

2 Sobre a não separação entre o econômico e o político, ver Wood (2003).

3 Coletivização das decisões conforme Vieira (1998).

4 Ideia desenvolvida por Mézáros (2002) em texto que fala sobre o controle social e como este deve ocorrer enquanto processo e realizado pelos próprios executores da política social.

políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública nos estabelecimentos oficiais, entre outros.

Ao mesmo tempo, vivemos o que chamamos em nossas pesquisas, de um processo de “naturalização do possível”, em que a população, que mal tinha iniciado a luta por direitos sociais para todos e com qualidade, acaba aceitando políticas focalizadas “para evitar o caos social”, priorizando populações em vulnerabilidade social e nem sempre oferecidas pelo poder público.

SUJEITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS QUE ATUAM NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Por sujeitos individuais e coletivos, faz-se necessário considerá-los na perspectiva de Thompson (1987), a partir de relações estruturadas em termos de classe que ocorrem nas relações humanas e nas formações econômicas, históricas e culturais, com capacidade de percepção e articulação de interesses de alguns indivíduos contra outros, cujos interesses diferem dos seus. “A consciência de classe é a forma como essas experiências são tratadas em termos culturais: encarnadas em tradições, sistemas de valores, ideias e formas institucionais.” (Thompson, 1987, v.1, p. 10). Os sujeitos coletivos tornam-se conscientes dos seus interesses comuns e desenvolvem formas apropriadas de organização e ação comuns, são homens e mulheres que pensam e agem a partir de determinada realidade e, conforme diz Thompson, respondem, individualmente ou em grupo. Com essa perspectiva metodológica, apresentaremos as relações entre o público e o privado que se estabelecem na BNCC e as intervenções na direção e conteúdo da política educacional.

São várias as formas como o privado tem atuado no setor público. Verificamos em nossas pesquisas o quanto a relação entre o público e o privado é complexa e multifacetada. Entendemos que a mercadificação da educação pública não é uma abstração, mas ocorre via sujeitos e processos. Algumas instituições têm fins lucrativos e outras não, ou não claramente, mas é importante destacar que entendemos as redes como sujeitos (individuais e coletivos) em relação, com projeto de classe.

No Brasil, entre os interlocutores do governo federal, nos anos 1990, estava o Instituto Herbert Levy, que apresentou sua proposta de educação para o governo brasileiro em 1992. É interessante destacar que a elaboração da proposta contou, já na época, com o apoio do MEC, através da organização do ‘Seminário Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial’, em 1992. Os empresários propunham participar ativamente da elaboração das políticas educacionais, influenciando mais as políticas do que gerindo diretamente as escolas: “Complementa[m] a ação do governo, queimando, em defesa de seus próprios interesses econômicos, etapas do processo de otimização do ensino brasileiro.” (OLIVEIRA; CASTRO, 1993, p. 6).

Verificamos que a decisão de participar de forma mais contundente da direção e execução das políticas educacionais já havia se iniciado naquela época, de forma organizada, pelos empresários, que propunham participar ativamente da elaboração das políticas educacionais, influenciando mais as políticas do que gerindo escolas diretamente. Tal processo se intensificou nas décadas seguintes, conforme trataremos neste artigo.

AS INTERVENÇÕES NO CONTEÚDO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O processo de mercantilização ocorre também com o privado definindo o conteúdo da educação. Observamos, em parte, o poder público assumindo a lógica do privado na administração pública, através da gestão gerencial e, também, quando abre mão de decidir o conteúdo da educação, repassando a direção para instituições privadas. Nesse caso, a propriedade permanece pública, mas a direção do conteúdo das políticas educativas é repassada para o setor privado. As instituições públicas, se democráticas, são permeáveis à correlação de forças, com processos decisórios em que não se tem previamente o controle do produto. São instituições de propriedade pública, mas se o processo decisório está ausente, já que tudo é previamente definido e monitorado por uma instituição privada e os professores apenas executam tarefas, entendemos que este também é um processo de privatização da educação.

Semelhante processo de privatização do público tem consequências para a democratização da educação, pois concordamos com Vieira (1998, p. 12) quando diz que “Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública.”. Afirmar também: “Quanto mais coletiva a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões.” (VIEIRA, 1998,

p. 12). No entanto, a coletivização das decisões como parte da construção do processo democrático foi cada vez mais subsumida pelo processo de privatização da educação

NEOLIBERALISMO E NEOCONSERVADORISMO

As mudanças nas fronteiras entre o público e o privado ocorrem como parte de um contexto, em que as estratégias de superação da crise - globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva, Terceira Via - redefinem o papel do Estado.

As teorias que afirmam que a crise está no Estado, como Neoliberalismo e Terceira Via (atual social democracia), trazem implicações para as políticas sociais, pois transferem do poder público para o mercado, parte da coordenação societária, não apenas a execução, mas também a direção das políticas. O que permanece no âmbito do Estado acaba sofrendo a lógica gerencial, que trazem princípios do mercado para a gestão pública.

Enfim, o Neoliberalismo provoca o caos social e o neoconservadorismo responde com maior repressão para “colocar a casa em ordem”.

O aumento do desemprego, dos ajustes estruturais que minimizam as políticas sociais e a exacerbação da competitividade e individualismo, pode provocar caos social e civilizatório e a este risco o neoconservadorismo responde com maior repressão. (...)

É com valores morais centrados no nacionalismo cultural, na retidão moral, no cristianismo (de uma certa moralidade evangélica) nos valores familiares e em questões de direito à vida, assim como no antagonismo a novos movimentos sociais como o feminismo, os direitos homossexuais, a ação afirmativa e o ambientalismo (Harvey, 2008, p. 94).

Harvey (2008) trabalha, também, com as semelhanças e diferenças entre neoliberalismo e neoconservadorismo. Quanto às semelhanças, neoconservadores e neoliberais são favoráveis: ao poder corporativo, à iniciativa privada, à restauração do poder de classe, à desconfiança da democracia, a governança pela elite. Quanto às diferenças, o autor destaca a preocupação com a ordem em resposta ao caos e a defesa de uma moralidade inflexível como cimento social.

No caso brasileiro, o conservadorismo foi uma marca da nossa história (Fernandes, 1987; Kaysel, 2015). Sobre o período pós ditadura, Fernandes (1985) adverte que a “Nova República não combateu de frente a ditadura e que um pacto conservador cortou a trajetória democrática” (p. 21) e que “as elites e o capital internacional temem mudanças rápidas em que podem perder o controle”. (*Ibidem*, p. 23). A estrutura de classes da sociedade civil sob o capitalismo selvagem

não comporta avanços, pois as classes dominantes precisam de um Estado forte para preservar a ordem e reproduzir seu poder real, e assim, lutam com afincos por um capitalismo de tipo ditatorial.

Neste sentido, foi fundamental impedir o deslocamento de poder barrando as Diretas Já, esvaziando a praça pública para restabelecer o “mandonismo”. A transferência de poder, se converteu em uma transferência de nomes, ocorrendo o que o autor chama de mudancismo, que acontece quando “o conservador chega à mudança social para preservar e fortalecer a ordem” (*Idem*, p. 71). Ocorreu assim, o que o autor chama de “conciliação pelo alto” (*Idem*, p. 72), em que a oposição consentida se tornou conciliadora, com mudanças pelo alto para sua continuidade.

Em agosto de 2016, após um processo sumário e bastante discutível, em termos legais e jurídicos, a presidenta eleita Dilma Rousseff sofreu *impeachment* pelo Congresso Nacional, que, em menos de 24 horas, considerou legal as “pedaladas” dadas pelo seu sucessor e vice, Michel Temer, razão apresentada para sua cassação. Um novo golpe acontecia no Brasil, agora com o aval do Supremo Tribunal Federal.

Miguel (2016), observa que o golpe de 2016 marca uma fratura irremediável no experimento democrático iniciado no Brasil em 1985. Para o autor, a democracia é um conceito em disputa. O impedimento da presidenta foi uma afronta aberta às regras estabelecidas e marcou a ruptura do entendimento de que o voto é o único meio legítimo de alcançar o poder.

Para Boito (2016), o golpe foi o resultado de um conflito redistributivo de classe. Conforme o autor, de 2006 a 2012, o país vivenciou o neodesenvolvimentismo, e, em 2014, com a crise internacional, ele entrou em declínio. Quanto à relação neodesenvolvimentismo e neoliberalismo, o autor aponta que três acontecimentos foram responsáveis para a vitória da direita conservadora: a classe média como força ativa e militante na rua, a deserção da burguesia interna da frente neodesenvolvimentista e o recuo do governo Dilma diante da ofensiva restauradora. O autor conclui que a frente neodesenvolvimentista entrou em crise e, com ela, o governo que a representava.

Lowy (2016), aponta que a história mundial nos dois últimos séculos viveu um Estado de exceção; a democracia é que foi excepcional, já que, sempre foi considerada um peso para o Estado, para as classes dominantes e o capital financeiro. O autor adverte que, no Brasil, mesmo a democracia de baixa intensidade foi intensa demais para as classes dominantes e o capital financeiro.

Em um processo de correlação de forças, a chamada nova direita se fortaleceu. Conforme o Instituto Liberal, em sua página da internet na matéria “Quem é a Nova Direita? O que ela pensa? E por que os “intelectuais” a temem tanto?”, apresenta algumas de suas ideias:

Valorização do indivíduo e da família como unidade básica da sociedade, isto é, a direita quer menos poder para o Estado e mais poder para o indivíduo. A direita não gosta de coletivos (tais como sindicatos) tomando decisões que deveriam ser tomadas pelo indivíduo. [...] Isto ocorre por causa de nossa desconfiança na capacidade do Estado. Logo, para evitar grandes rupturas da ordem, o melhor é que a mudança seja sempre gradual. Assim, sempre será possível corrigir eventuais erros antes que os mesmos se transformem em catástrofes (Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/quem-e-nova-direita-o-que-ela-pensa-e-por-que-os-intelectuais-temem-tanto/>>. Acesso em 3 de julho de 2018).

É importante destacar que o próprio Instituto Liberal apresenta o conteúdo da proposta da nova direita e as vincula ao conservadorismo. O Instituto Liberal está vinculado em uma grande rede de *think tanks* que tem influenciado o cenário político internacional. Para Moraes (2015, p. 236) “eles existem para modelar as condições de possibilidade e de visibilidade das políticas. Para construir, nas mentes e nos corações dos indivíduos, aquilo que devem considerar crível e factível. (...)Tentam modelar o ambiente geral da política, a agenda.”

Nesta nova conjuntura, não apenas os *think tanks* se tornaram elementos centrais do “fazer política”. Já eram assim. Eles se transformaram, radicalizando bastante o papel que já vinham desenhando nos anos 1970. Mais ainda do que nos anos 1970-80, os *think tanks* da “novíssima direita” têm se tornado, cada vez mais, elementos fundamentais não para fornecer respostas a questões colocadas diante dos cidadãos. [...]E isso ocorre de modo deliberado, como uma estratégia política clara: a “novíssima direita” cria e multiplica *think tanks* e aparatos de mídia (impressa, eletrônica, virtual etc.) para modelar o ambiente político. De outro lado, operando também como *lobbies* (pressionando para aprovação de certas políticas ou para o direcionamento das já existentes), eles conseguem esse mesmo objetivo: *policies make polity*, diz a sentença (MORAES, 2015, p. 240).

Ao longo de muitos anos pesquisamos processos de privatização, via execução direta ou parcerias, em que o privado assume a direção das políticas no ambiente escolas e também as executa através do estabelecimento de metas, gestão gerencial, definição de conteúdos e formação de professores. Nos casos estudados, eram os sujeitos vinculados a ideias empresariais que estavam mais atuantes; no entanto, nos últimos anos propostas vinculadas ao neoconservadorismo têm também disputado a pauta da educação, como o projeto Escola sem Partido e a Base Nacional Curricular Comum (BNCC). Neste artigo, trataremos do processo de elaboração da BNCC.

A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

A Base Nacional Comum Curricular passou a ser uma demanda da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e uma agenda do Plano Nacional de Educação. O debate sobre a BNCC ganhou força em 2014 quando o Ministério da Educação (MEC) a retomou para a construção dos direitos de aprendizagem para a educação básica, embora a base aprovada pelo CNE a partir do documento do MEC, tenha consolidado a proposta de Base Nacional Comum Curricular, que tomou o lugar de uma concepção de Base Comum Nacional.

Houve uma inflexão dos conceitos presentes entre a primeira versão e a que foi aprovada pelo CNE em 2017; exemplo disso, é o conceito de base nacional comum e base nacional curricular comum, direitos de aprendizagem e competências e habilidades, ou seja, a própria concepção curricular que norteia a base.

A tramitação que ocorreu a partir de 2014 com consensos e dissensos a respeito de uma base nacional comum e suas três versões, contou numa primeira fase com a participação de professores e especialistas de universidades através de consulta pública na internet, que resultou na primeira versão. Em 2016, a segunda versão do documento da BNCC foi disponibilizada e submetida à discussão em seminários realizados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Nesse período, foi constituído um Comitê Gestor do MEC para receber as sugestões dos seminários.

Cabe observarmos que os interesses privados conduzidos pelo Movimento pela Base, coordenado pela Fundação Lemann, por meio do *Lemann Center*, vinculado à Universidade de *Stanford-USA*, buscou especialistas, ligados ao *Comum Core* americano, para revisar a primeira e segunda versão da base. Uma das revisões, assinada por David Planke, afirmava que:

O processo de obtenção de aprovação para a BNC já começou a despertar oposição política, e isso pode intensificar-se à medida que a adoção e a implementação se aproximem. Se bem conduzida, a revisão nacional do projeto da BNC, ora em curso, pode ajudar a minimizar algumas das controvérsias em torno dos novos padrões (LEMANN CENTER 2016, p.3).

O próprio revisor já alertava para uma possível oposição à base, a partir da experiência americana. A instituição do Comitê Gestor do MEC (Portaria 790/2016 - BRASIL, 2016), contemplou apenas integrantes das secretarias do Ministério, que foram os responsáveis pelas definições e diretrizes que deram origem à terceira versão a partir das revisões de integrantes internacionais, como

The Curriculum Foundation, instituição inglesa, *Accara*, instituição australiana e Phill Daro e Susan Pimentel que atuaram no *Common Core* americano, além de Sheila Byrd Carmichael, que assinam a avaliação da BNCC (LEMANN CENTER, 2016).

A proposta da terceira versão, diferente das anteriores, já excluía o Ensino Médio e trazia uma ruptura com a ideia de educação básica. O CNE promoveu uma audiência em cada uma das cinco regiões do Brasil de junho a setembro de 2017, da qual participaram entidades, professores e interessados. De setembro a dezembro de 2017, a base nacional comum curricular tramitou no CNE de forma não transparente e foi aprovada desconsiderando a construção já produzida pelas instituições educacionais comprometidas com a educação pública de qualidade social e sob forte resistência de três conselheiras, representantes de entidades nacionais, que votaram contra a BNCC, assim como diversas instituições e associações de docentes e pesquisadores manifestaram sua oposição a BNCC. A aprovação de uma política pública de forma antidemocrática, sem transparência e sem ampla discussão com a sociedade brasileira revela o *modus operandi* dos sujeitos individuais e coletivos que fazem parte, tanto de instituições consideradas públicas, quanto privadas.

Conservadores e neoliberais atuam em grupos organizados formados por instituições privadas na forma de institutos, ONGS, fundações ligadas ao mercado (FIGURA 1), quanto por grupos conservadores, religiosos, liberais, ligados ao Congresso Nacional e outros constituídos por *think tanks* nacionais e internacionais neoconservadores (FIGURA 2).

O ambiente criado nas eleições de 2014 no Brasil, elegendo um congresso conservador, ocupando posições estratégicas na Câmara dos Deputados, foi propício para o avanço de tais ofensivas. Representados majoritariamente pelas bancadas evangélica, ruralista, empresarial e por policiais, influenciam nas pautas e atuam no que Apple (2002) chama de ‘coalizão conservadora’ nas agendas do país. Após o *impeachment* em 2016, protagonizada por essa coalizão, a situação é agravada, iniciando o processo de dismantelamento das políticas sociais dos governos anteriores, entre elas, educação, saúde e seguridade social.

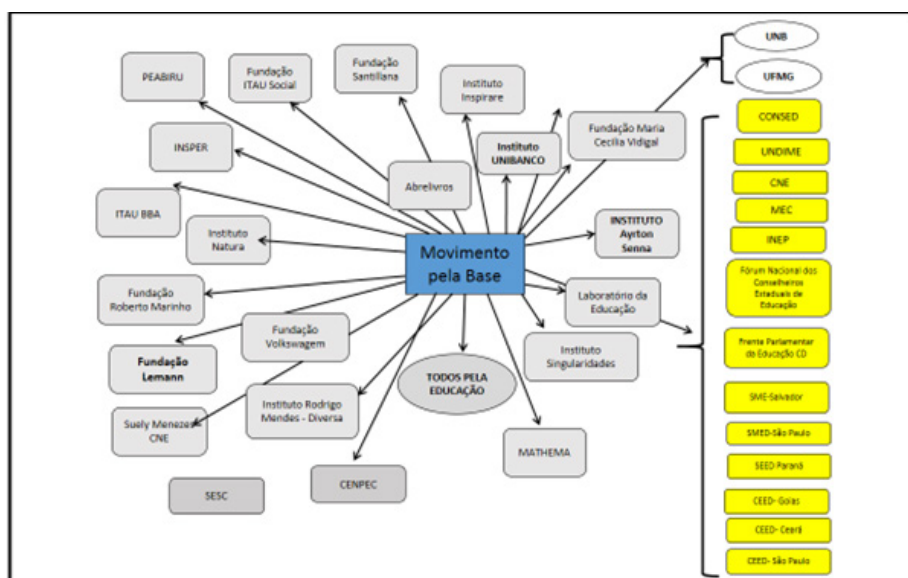
OS MOVIMENTOS PELA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

O Movimento pela Base Nacional Comum (MBNC) que coordenou esse processo, num primeiro momento sem a presença do MEC, apresentou-se como um grupo não governamental de profissionais e pesquisadores da educação que atuava, desde 2013, para facilitar a construção de uma base de qualidade. Esse

movimento foi patrocinado pela Fundação Lemann em conjunto com outras instituições públicas e privadas com o objetivo de direcionar a política educacional brasileira a partir de um projeto hegemônico para a educação.

Em 2013, uma delegação brasileira participou, em caráter de Missão Oficial a convite da Fundação Lemann, do Seminário Internacional “Liderando Reformas Educacionais: Fortalecendo o Brasil para o Século XXI”, realizado na Universidade de Yale, em abril de 2013, nos Estados Unidos, segundo Requerimento 227/2013/CE (Câmara de Educação). Nesse seminário o tema foi o *Common Core* americano e, segundo o Deputado Alex Canziani, em discurso na Câmara dos Deputados “esse debate queremos trazer para o Brasil. Trata-se do currículo único para a educação brasileira. A ideia é que nós possamos, através dos secretários estaduais de educação, através dos secretários municipais, do próprio MEC, fazer uma discussão sobre currículo” (BRASIL, 2013).

FIGURA 1 – Sujeitos coletivos do Movimento pela Base



Entre os agentes privados, estão instituições que produzem materiais didáticos como Fundação Santillana e Abrelivros, Itau-Unibanco, Instituto Ayrton Senna, Insper, Fundação Roberto Marinho, Instituto Natura e o Movimento Todos pela Educação, entre outros. Entre os agentes públicos estão secretarias ligadas a governos do PSDB como São Paulo, Salvador, Goiás, Paraná, a Undime, representante dos secretários municipais de educação do país e o Consed,

que representa os secretários estaduais de educação, além do INEP, do MEC e Conselho Nacional de Educação. Constitui-se num grupo hegemônico, que representa uma classe, em relação a um projeto educacional para o país.

Conforme Peroni e Caetano (2015), esse grupo é composto de grandes instituições privadas que têm-se articulado com instituições educacionais globais, visando a promover mudanças na educação dos países, especialmente no currículo e avaliação e, conseqüentemente, na formação docente, entre outros. Essas instituições propuseram conteúdos à base, como exemplo, o Instituto Ayrton Senna, que apresentou recomendações para o desenvolvimento de competências socioemocionais.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) criou em 2015, o laboratório eduLab21. Esse laboratório estuda as competências socioemocionais e propõe o SENNA, avaliação dessas competências. Atua como *think tank* promovendo workshops, seminários em parceria com instituições do Movimento pela Base, Consed, Undime, Unesco e OCDE, visando a influenciar a BNCC. O IAS vem atuando no conteúdo da proposta da base e na direção das políticas públicas conforme informações do site⁵.

A Associação Nacional de Pós-graduação em Educação - ANPED manifesta-se rejeitando a proposta do SENNA:

Trata-se de rejeitar a adoção, como política pública, do programa de medição de competências socioemocionais, denominado SENNA (Social and Emotional or Noncognitive Nationwide Assessment), produto de iniciativa do Instituto Ayrton Senna em parceria com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Essa perspectiva está colocada na medida em que se tem a presença do Ministério da Educação (MEC) apoiando a realização de seminários em que tal proposta foi divulgada, [...] para a criação do Programa de Formação de Pesquisadores e Professores no Campo das Competências Socioemocionais (ANPED, 2014, p.1).

A entidade questiona, ainda, o que significa uma instituição privada definir o “conteúdo da educação” por meio de avaliações socioemocionais. (*Ibidem*).

Estudo apresentado por Smolka *et all* (2015), mostra as controvérsias relacionadas aos fundamentos epistemológicos do construto Big Five (competências socioemocionais) e se posicionam contra a adoção e a implementação de tal proposta como política pública.

No documento final da BNCC, intitulado Educação é a base, com o apoio do MPB (BRASIL, 2017) apresentam-se as competências gerais que se tornaram obrigatórias para os sistemas e escolas: conhecimento; pensamento científico,

crítico e criativo; repertório cultural; comunicação; cultura digital; trabalho e projeto de vida; argumentação, autoconhecimento e autocuidado; empatia e cooperação; responsabilidade e cidadania. Percebemos que na descrição das competências há claramente a orientação para as competências socioemocionais, além do empreendedorismo, educação financeira e meritocracia.⁶

Observe-se, também, que essa é a primeira vez que o MEC apresenta uma proposta oficial, afirmando que ela será obrigatória, contrariando dispositivo constitucional que garante o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, como direito do ensino brasileiro (art. 206, III, Constituição Federal, BRASIL,1988).

O processo de construção da BNCC foi incorporando bandeiras do movimento empresarial e por outro, o financiamento do grande capital alinhados à OCDE. Portanto, temos instituições empresárias que atuam através de programas na Educação Básica, prestadores de todo tipo de serviço para a educação e gerentes dispostos a fazer parte desse grupo para gerenciar os processos e serviços oferecidos, direcionando a educação. Adrião (2017) aborda como a Educação Básica se tornou um novo negócio na educação.

Em 2016, a Fundação Lemann assumiu a direção das revistas Nova Escola e Gestão Escolar. A partir de 2017, a Nova Escola e o Google anunciaram uma parceria de produção de planos de aula estruturados e alinhados à BNCC disponibilizados a professores. O acordo com a Google envolve, também, produzir um canal de conteúdo educacional para o ensino médio no *YouTube* chamado *YouTube Edu*. Em 2017, a Fundação Lemann⁷ e a *Omidyar Network* anunciaram uma parceria para desenvolver soluções tecnológicas que facilitassem a implementação da BNCC por meio da tecnologia⁸. A *Khan Academy*, plataforma de educação digital, ensina matemática, ciências e economia, entre outras áreas, com aulas gravadas e exercícios na tela do computador para alunos. Segundo Mizne quem compra o hardware é a escola. “A fundação banca a plataforma, a formação do professor e o acompanhamento” (MIZNE, 2015).

Para o MEC, a BNCC será a referência para a formação de professores, adequação de livros e recursos didáticos, alinhamento nas avaliações e será utilizada para provimento de infraestrutura escolar, ou seja, é a espinha dorsal da reforma da educação.

6 Ver Adrião, 2017.

7 Segundo o site da fundação, as soluções podem ter impacto direto na sala de aula e servir para professores ou alunos, mas também podem apoiar a gestão escolar, elaboração de currículos, rotina de secretarias de educação e envolvimento dos pais e responsáveis, entre outras questões (<https://fundacaolemann.org.br/noticias/parceria-foca-em-tecnologias-para-bncc>).

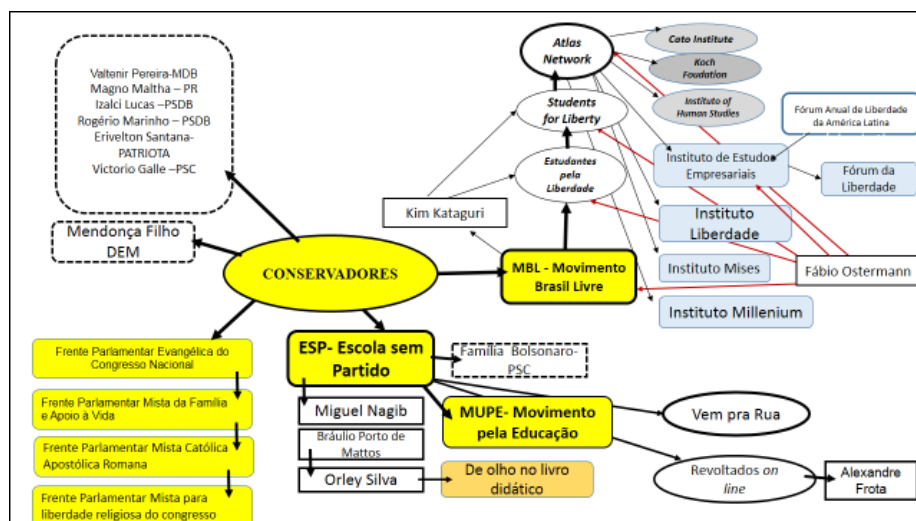
8 (<https://fundacaolemann.org.br/noticias/parceria-foca-em-tecnologias-para-bncc>).

A BNCC E OS NEOCONSERVADORES

Na disputa pela BNCC entre os sujeitos que despontam estão os neoconservadores, que defendem o regresso aos valores tradicionais, à moralidade e a religião. Esses grupos baseiam suas posições na educação através de visões fundamentadas na autoridade bíblica, moral cristã, as questões de gênero e o papel da família.

Grupos conservadores ganharam centralidade na discussão da BNCC, como mostra a figura 2, incluindo a censura aos livros didáticos. No caso do Brasil, os neoliberais e conservadores vêm-se articulando a longa data. Embora com pautas diferentes, quando os interesses são comuns, eles se unem, como foi o caso da BNCC em temas ligados a gênero, sexualidade, família. Por outro lado, políticos das bancadas religiosas se aproximam do ideal neoconservador. Todos eles defendem políticas de austeridade e ajuste fiscal e um discurso moralista baseado em pressupostos cristãos, como a defesa da família. Nem sempre esses grupos estão em concordância, ainda que se tenham aproximado nos últimos tempos a fim de articular pautas comuns como é o caso do Escola sem Partido, Movimento Brasil Livre, Estudantes pela Liberdade, Vem pra Rua e Revoltados *on line*. Muitos deles financiados pela *Atlas Network* (Amaral, 2015), uma conexão transnacional dessas entidades que, na prática, conformam uma mesma forma de organização de ideias e ligações com instituições nacionais que passaram a atuar de forma mais orgânica a partir de 2014 com o enfraquecimento político do bloco que ocupava a Presidência da República. Em comum, a defesa de privilégios das elites neoliberais e neoconservadores, que defendem o fim dos programas sociais implementados e praticados nos governos Lula e Dilma (2003-2016) e a redução de direitos dos trabalhadores, seguindo a dinâmica do Estado Mínimo não interventor. E, para isso, contam com apoio da grande mídia conservadora brasileira.

FIGURA 2 – Os sujeitos neoconservadores e a BNCC



A Figura 2 apresenta grupos que vêm influenciando agendas educacionais, incluindo a construção da BNCC. À esquerda, a classe política representada pelas frentes parlamentares ligadas a instituições religiosas, o ex-ministro da Educação Mendonça Filho, representante da ala conservadora e privatista e acima, alguns dos deputados e um senador apoiadores do Escola sem partido e outras pautas de gênero. Ao tomar posse, uma das primeiras agendas do então ministro foi receber integrantes do grupo Revoltados *on line*, Alexandre Frota, em 25 de maio de 2016, cuja pauta foi o combate à “doutrinação” política, religiosa e sexual e apoio ao Escola sem Partido⁹.

Conforme relatórios da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 2014, 2015, 2016 e 2017, o debate sobre o ESP começou a tramitar na Câmara dos deputados em 2014, através do requerimento 387/2014, do deputado Izalci Lucas, que solicitou Audiência Pública visando discutir o tema ‘Doutrinação Política e Ideológica nas Escolas’. Em março de 2015, Bráulio Porto de Matos, professor da UNB e atual vice-presidente do Escola sem Partido, foi à Comissão de Educação da Câmara para falar sobre a doutrinação política e ideológica nas escolas. Em outubro de 2015, a Comissão de Educação realizou audiência pública para debater o assédio ideológico nas escolas brasileiras de Educação Básica, cujo autor foi o deputado Rogério Marinho, que justificou a realização

9

Sobre Escola sem Partido, ver Peroni; Caetano; Lima (2017).

do debate “afirmando que crianças e adolescentes têm sofrido doutrinação político-partidária dentro da sala de aula, contrariando a Constituição Federal e prejudicando o direito de aprender”, conforme o Portal Câmara - notícias, em 6/10/2015. Participaram do encontro uma representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); o presidente da Assembleia de Deus Vitória em Cristo, Silas Malafaia; o professor da Universidade de Brasília, Bráulio Pôrto De Matos; o presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Roberto Franklin de Leão; o professor, escritor e jornalista, Olavo de Carvalho; o coordenador do Movimento Escola sem Partido, Miguel Nagib; o então jornalista e colunista da Revista Veja, Rodrigo Constantino e o professor da Universidade de Brasília, Erlando da Silva Rêses (BRASIL,2015).

Em 2016, o deputado Rogério Marinho requereu Reunião de Audiência Pública com especialistas para discussão da Base Nacional Comum Curricular - BNCC acerca da área de Ciências Humanas, com a presença dos Senhores Marco Antonio Villa - historiador; Demétrio Magnoli - geógrafo; Ronaldo Vainfas - historiador; Bráulio Tarcísio Porto de Matos, Professor da UNB; e Miguel Nagib – Movimento Escola Sem Partido e que se transformou em Seminário realizado em 31/05/2016. Em conjunto com os requerimentos datados de 2015 e 2016, destaca-se a presença como debatedores de Orley José da Silva, que coordena um blog intitulado ‘De olho no livro didático’ cujo objetivo é denunciar questões de gênero e questões que o autor considera ideológicas nos livros didáticos; Bráulio Porto de Matos, Professor de Sociologia da UnB e vice-presidente do Escola sem Partido, além do Pe. José Eduardo Silva, Professor Universitário da Faculdade São Bento/SP (BRASIL 2015,2016).

Também consta no mesmo relatório que foi solicitado pelo deputado Bacelar a realização de Audiência Pública na Comissão Permanente de Educação, para tratar da exclusão das questões de gênero nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, aprovado em 08/06/2016. Nesse mesmo ano, foi apresentada a Indicação 780/16 de autoria dos deputados Valtenir Pereira, ex-deputado Renato Simões e ex-deputada Jaqueline Roriz, que sugeriam a inclusão obrigatória, nos currículos do Ensino Fundamental e Ensino Médio, das disciplinas Organização Social e Política do Brasil e Educação Moral e Cívica, bem como de conteúdos referentes ao período da ditadura militar no Brasil e à violação dos Direitos Humanos, que foi arquivado. O senado federal também apresentou projeto de lei que visava incluir entre as diretrizes e bases da educação o “Programa Escola sem Partido”, através do PL 193/2016.Foi negado pela comissão de educação do senado e Magno Maltha retirou o PL em novembro de 2017. Na Câmara, o PL 7180/2014 de autoria do deputado Erivelton Santana foi retomado e debatido em 4 de abril de 2018 cujo conteúdo visava a incluir entre

os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno e de seus responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa (BRASIL, 2016, 2017). Destacamos que ainda estão em tramitação dezenas de projetos do Escola Sem Partido nos níveis municipais e estaduais em todo país. São projetos que visam a impedir o debate de gênero e sexualidade e censuram a liberdade de reflexão crítica, dos preceitos de um estado laico e democrático, uma verdadeira mordaza e assédio, imposto aos professores e à juventude. Em oposição aos projetos Escola sem Partido, professores de vários estados e municípios do Brasil lançaram a Frente Escola sem Mordaza por uma educação democrática, além de outros movimentos a favor da educação pública e laica.

Na Figura 2, à direita, está o MBL que surgiu em 2013, e as instituições nacionais e internacionais nas quais estão ligados de forma individual ou coletiva. E entre os dois, está o Projeto Escola sem Partido, contando com o apoio do MBL, que prega liberdades individuais, mas inclui em suas agendas pautas conservadoras.

Destacamos que “muitos membros do *Movimento Brasil Livre* passaram pelo programa de treinamento do *Atlas Network*, a *Atlas Leadership Academy*, e estão agora aplicando o que aprenderam no solo em que eles vivem e trabalham”, dizia artigo publicado no site da entidade (HOEVELER, 2016, p.34). Os gaúchos Ostermann e Anthony Ling, além do mineiro Juliano Torres são fundadores do EPL, a versão local do *Students for Liberty*, organização-chave na articulação entre os *think tanks* conservadores americanos – especialmente os que se definem como libertários – e a juventude “antipopulista” da América Latina. Alejandro Chafuen, presidente da Atlas Network desde 1991, é o seu mentor (AMARAL, 2015).

A *Atlas Network* (nome fantasia da *Atlas Economic Research Foundation* desde 2013) é, conforme Amaral (2015), uma espécie de *metathink tank*, especializada em fomentar a criação de outras organizações libertaristas no mundo, com recursos obtidos com fundações parceiras nos Estados Unidos e/ou canalizados dos *think tanks* empresariais locais para a formação de jovens líderes, principalmente na América Latina e Europa oriental. Os recursos destinados para atividades fora dos Estados Unidos foram de US\$ 6,1 milhões, dos quais US\$ 2,8 milhões para a América Central e US\$ 595 mil para a América do Sul. Os Estudantes pela Liberdade, é uma organização que nasceu dentro da Atlas em 2012. Já a *Rede Students for Liberty* em franca expansão, conta com recursos da John Templeton, com orçamento de mais de US\$ 1 milhão (AMARAL, 2015).

A missão dessas instituições além de influenciar e desestabilizar sistemas democráticos, especialmente na América Latina, é a formação de lideranças jovens que possam expandir sua ação nos diferentes países. Eles atuam em redes dentro de redes, possuem altos investimentos, patrocínios e utilizam as redes sociais para impor seus pensamentos conservadores e liberais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil não tem um histórico democrático e a privatização do público é uma realidade “naturalizada” em nossa cultura. No entanto, no período pós-ditadura, em um processo de correlação de forças com essa lógica historicamente instaurada, no período de democratização, iniciou-se um movimento de repensar o público, o Estado, com a participação efetiva da sociedade. Assim, por um lado, avançamos no acesso à educação, mas, por outro, há um avanço da privatização do público e de naturalização das perdas da democratização da educação.

Quando avançamos alguns passos no processo democrático, em um processo de correlação de forças, o setor empresarial e neoconservador se reorganiza, em uma grande ofensiva, para retomar a direção política da educação.

Como apresentamos, o interesse pela BNCC brasileira envolve tanto neoliberais quanto conservadores. O centro dessa disputa é um projeto de nação e de formação do trabalhador, em que a educação passa a ser o alvo dos interesses do grande capital.

Nesse processo, a disputa pelos fundos públicos é a prioridade desses grupos, que vêm desqualificando, sistematicamente, as escolas e as redes públicas de ensino para que eles se apresentem como “salvadores” preferenciais da qualidade da educação brasileira, seja vendendo materiais, assessorias especializadas, assumindo a gestão de escolas ou, até os programas das secretarias de educação.

O importante é que os direitos sociais – como o direito à educação de qualidade – comecem a ser considerados como “privilégios”, que, para serem obtidos precisam de “serviços” e atendimentos especiais e estes, no mercado, têm um custo. E quanto melhor qualidade se desejar, mais alto é seu preço.

Para que esse modelo se consolide há um pressuposto: a adesão ou o silêncio – espontâneos ou forçados – de professores, pais e alunos, sindicatos e associações científicas. Como isso não é tão fácil, são necessárias iniciativas nacionais como os projetos de Escola sem Partido, ou a adoção de currículos únicos, no caso, a BNCC, nos quais sejam eles os proponentes dos conteúdos. No primeiro momento para convencer e no segundo, para calar.

Não nos iludamos: a luta é longa e só há um jeito de contê-los: envolver alunos e professores nessa discussão, chamar os pais e responsáveis para analisar e problematizar os conteúdos curriculares que vêm sendo propostos, politizar a discussão sobre formação de professores e sobre a escola que queremos para nossos filhos e para o Brasil.

A função das escolas está em jogo e a soberania nacional, sem ciência, tecnologia, e autonomia de pesquisa corre sérios riscos. A ação unitária nossa é necessária agora! Vamos juntos!

REFERÊNCIAS

ADRIÃO. Theresa. A privatização dos processos pedagógicos: Grupos editoriais e os negócios na educação básica. In: Maringoni, G. (org). **O negócio da Educação**. São Paulo: Olho D'água e Fepesp. 2017. p. 129-144.

AMARAL. Marina. **A nova roupa da direita**. A publica jornalismo investigativo. 23/6/2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ANPED. Associação Nacional de Pós graduação e Pesquisa em Educação. **Carta Aberta a comunidade acadêmica e aos representantes de secretarias e órgãos do Ministério da Educação sobre Avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de crianças e jovens**. 6/11/2014. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/carta_aberta_avaliac_a_o_habilidades_na_o_cognitivas.pdf> Acesso em: 15 jun. 2018.

APPLE, Michael. Endireitar a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. **Currículo sem Fronteiras**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://CurriculosemFronteiras/2002/vol2/no1/4.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BOITO JR. Armando. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS. Ivana, KLIN. Doria; CLETO. Murilo. **Porque gritamos Golpe. Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2017**. Brasília, janeiro de 2018.

BRASIL.CAMARA DOS DEPUTADOS. **Portal Câmara Notícias**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/497504-COMISSAO-DE-EDUCACAO-DEBATE-ASSEDIO-IDEOLOGICO-NAS-ESCOLAS.html>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2016**. Brasília, janeiro de 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2015**. Brasília, janeiro de 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2014**. Brasília, janeiro de 2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS.COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2014**. Brasília, janeiro de 2013.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

_____. **A Revolução burguesa no Brasil**, 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1987

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

HOEVELER, Rejane. A direita transnacional em perspectiva histórica: o sentido da nova direita brasileira. In DEMIER, Felipe; HOEVELER, Rejane(orgs). **A onda conservadora. Ensaio sobre os atuais tempos sombrios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2016.

KAYSEL, André. Regressando ao regresso: elementos para uma genealogia das direitas brasileiras. In CRUZ, Sebastião, KAYSEL, André, CODAS Gustavo (org). **Direita Volver o retorno da direita e o ciclo econômico brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

LEMANN CENTER. Base Nacional Comum Curricular 2016. **Parte I: Implementação da BNC: Lições do “Common Core”** Por David Plank – 17 de Fevereiro de 2016. Disponível em <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Implementacao-david-plank-portg.pdf>. Acesso em 26 jun 2018.

LOWY. Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS. Ivana, KLIN. Doria; CLETO. Murilo. **Porque gritamos Golpe. Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MIGUEL. Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: JINKINGS. Ivana, KLIN. Doria; CLETO. Murilo. **Porque gritamos Golpe. Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

MIZNE. Denis. **Como Jorge Paulo Lemann, o homem mais rico do Brasil, pretende mudar a educação no país**. In Guilherme Felitti . Revista Época Negócios. 10/01/2015. Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/01/como-jorge-paulo-lemann-o-homem-mais-rico-do-brasil-pretende-mudar-educacao-no-pais.html>. Acesso em 27 jun 2018.

MORAES. Reginaldo C. A organização das células neoconservadoras de agitprop: o fator subjetivo da contrarrevolução. In CRUZ, Sebastião, KAYSEL, André, CODAS Gustavo (org). **Direita Volver o retorno da direita e o ciclo econômico brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

OLIVEIRA, J. B. A.; CASTRO, C. de M. (Org.). **Ensino fundamental & competitividade empresarial: uma proposta para ação de governo**. 1. ed. São Paulo: Instituto Herbert Levy, 1993.

PERONI V. M; CAETANO, M. R. O público e o privado na educação Projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

PERONI, V.M.; CAETANO, M.R.; LIMA, P. Reformas educacionais de hoje. In: **Revista Retratos da Escola**, As implicações para a democracia Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

_____. **As Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil**. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), UFRGS. 2016.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante; LAPLANE, Adriana Lia Friszman de; MAGIOLINO, Lavinia Lopes Salomão and DAINEZ, Débora. O problema da avaliação das habilidades socioemocionais como política pública: explicitando controvérsias e argumentos. **Educação e Sociedade**. 2015, vol.36, n.130, pp.219-242.

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. Trad. de Denise Bottmann. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 3 v.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

Sites:

<https://fundacaolemann.org.br>

<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br>

<https://www.institutoliberal.org.br>

VERA MARIA VIDAL PERONI é doutora em Educação e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) nos cursos de graduação e pós-graduação em educação. Coordena grupo de pesquisa sobre a relação entre o público e o privado na educação (GPRPPE). Sua pesquisa mais recente trata das “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação na América Latina: Uruguai, Argentina, Venezuela, Chile, Bolívia e Brasil Implicações da relação público-privada para a democratização da educação”. E-mail: veraperoni@gmail.com

MARIA RAQUEL CAETANO Possui graduação e licenciatura em Pedagogia com habilitação em Supervisão Escolar pelo Centro Universitário FEEVALE (1988) e Mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2002). Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2013) na linha de Gestão e Políticas Educacionais. Pesquisa as relações entre o público e o privado na educação e também a formação de professores na educação básica e profissional. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, atua no Campus Sapucaia do Sul. E-mail: caetanoraquel2013@gmail.com

LISETE REGINA GOMES é Pedagoga e Doutora em Educação e professora Titular Sênior da Faculdade de Educação da USP. Foi professora e diretora de escola nos ensinos fundamental e médio. Fez parte da equipe do Prof. Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (1989/92) e foi Secretária de Educação, Cultura, Esporte e Lazer em Diadema/SP 1993/96 e 2001/02, Diretora da Faculdade de Educação da USP (2010/2014), Presidente do Fórum Nacional de Faculdades e Centros de Educação Públicos (FORUMDIR - 2012/2014) e presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA - 2015/2017), e pesquisadora na área de Política Educacional, Planejamento e Avaliação Educacional, Financiamento da Educação Básica e Educação Popular. E-mail: liselaro@usp.br

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em fevereiro de 2019*

Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado

Education Development Arrangements (ADEs): new educational business opportunity for private sector organizations

Arreglos de Desarrollo de la Educación (ADEs): nueva oportunidad de negocios educativos para las organizaciones del sector privado

ELMA JÚLIA GONÇALVES DE CARVALHO

Resumo: O artigo apresenta reflexões sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), tendo como foco o ADE-Granfpolis em parceria com o Instituto Positivo. As análises, provenientes de pesquisa bibliográfica e documental, revelam que os mesmos expressam novas formas de cooperação intergovernamental, bem como da institucionalização de uma nova modalidade de parceria público-privada. Os resultados indicam que os ADEs se configuram como nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado.

Palavras-chave: Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs); parceria público-privada; negócios educacionais.v

Abstract: The article presents reflections on the Education Development Arrangements (ADEs), focusing on ADE-Granfpolis in partnership with Instituto Positivo. The analyzes, from bibliographical and documentary research, reveal that they express new forms of intergovernmental cooperation, as well as the institutionalization of a new modality of public-private partnership. The results indicate that ADEs are a new educational business opportunity for private sector organizations.

Keywords: Education Development Arrangements (ADEs); public-private partnership; educational businesses.

Resumen: El artículo presenta reflexiones sobre los Arreglos de Desarrollo de la Educación (ADEs), teniendo como foco el ADE-Granfpolis en asociación con el Instituto Positivo. Los análisis, provenientes de investigación bibliográfica y documental, revelan que los mismos expresan nuevas formas de cooperación intergubernamental, así como de la institucionalización de una nueva modalidad de asociación público-privada. Los resultados indican que los ADE se configuran como una nueva oportunidad de negocios educativos para las organizaciones del sector privado.

Palabras clave: Arreglos de Desarrollo de la Educación (ADEs); asociación público-privada; negocios educativos.

INTRODUÇÃO

A partir de 1990, com a reforma do Estado, observamos que novas relações entre os setores público e privado passaram a ser priorizadas na legislação brasileira (ADRIÃO; PERONI, 2005; PERONI, 2015; ADRIÃO, 2017). Concebendo algumas atividades como não exclusivas do Estado, autorizam-se formas variadas de parcerias no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e se admite a destinação de recursos públicos para a esfera privada.

No campo educacional, como em todo o campo social, podemos identificar, desde então, diferentes iniciativas de parcerias e relações intergovernamentais entre os entes federados ou entre entes federados e entidades com ou sem fins de lucro, dentre as quais fundos, convênios, consórcios e, mais recentemente, os denominados ‘Arranjos de Desenvolvimento da Educação’ (ADEs).

Neste artigo, centramos a análise nos ADEs. Elaborados na perspectiva gerencial da administração pública, tais arranjos expressam a adoção de novas formas de coordenação e de cooperação intergovernamental, bem como da institucionalização de uma nova modalidade de parceria público-privada. No caso, a parceria entre institutos e fundações ligados a empresas privadas e a organizações diversas é adotada com a justificativa da melhoria da ‘qualidade social’ da Educação Básica brasileira.

Consideramos que tal parceria, mais do que um instrumento de soluções colaborativas que transpõem a administração pública, configura-se como uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional por parte do setor privado (CARVALHO, 2018) e é dessa perspectiva que focalizamos o Arranjo da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (Granfpolis) em parceria com o Instituto Positivo. Para procedermos à análise, abordamos, inicialmente, a redefinição da relação entre o público e o privado no contexto da reforma do Estado brasileiro; em seguida, a nova configuração das relações entre o público e o privado, das novas ações filantrópicas - que alinham investimentos sociais e negócios - e das novas modalidades de parcerias no desenvolvimento da educação básica pública brasileira; por fim, explicitamos que, no processo de redefinição das fronteiras entre público e privado, os ADEs se revelam como nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado e de mercantilização dos serviços educacionais.

O ESTATAL, O PÚBLICO E O PRIVADO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Analisando a maneira como o Estado brasileiro vem organizando-se para o cumprimento do dever de garantir a Educação Básica, cabe-nos explicitar que, a partir dos anos de 1990, foram redimensionadas as fronteiras entre o público e o privado-mercantil, abrindo-se espaços para a crescente atuação empresarial.

Com base nas análises de Sguissardi (2015) e Peroni (2018), consideramos que, no capitalismo, o estatal não é um polo oposto ao privado, mas um campo de disputas entre interesses públicos *versus* interesses privados-mercantis. No contexto atual, esse campo é homogeneizado por esses últimos, razão pela qual o processo de reforma do Estado, caracterizado por orientações neoliberais e gerencialistas, tende a privilegiar a “[...] dinamização das virtualidades do sistema de mercado [...] e os processos que visam à acumulação do capital” (SGUISSARDI, 2015, p. 876). Portanto, é no âmbito desse Estado, em que os interesses privados-mercantis se sobrepõem aos interesses públicos, que precisam ser situadas as políticas de universalização da Educação Básica e sua pretendida melhoria da qualidade.

Vivenciamos uma época marcada pela reestruturação produtiva e pela mundialização do capital com predominância financeira. Em correspondência, o Estado assumiu um novo papel e uma nova forma de atuação, apoiado na adoção de políticas neoliberais

A reconfiguração do papel estatal recolocou em discussão a relação entre o público e o privado, no sentido da redefinição das fronteiras e da maior integração entre ambos. O questionamento da centralidade do Estado e da noção de público a ele circunscrito dá origem a propostas de democratização das instituições políticas, envolvendo a redefinição das fronteiras entre o público e o privado, a ampliação do público para além do estatal e o revigoramento da sociedade civil com a finalidade de recomposição do espaço público.

A noção de público não estatal contribui não apenas “Para assinalar a importância da sociedade como fonte de poder político”, mas também para atribuir “À sociedade uma responsabilidade na satisfação das necessidades coletivas” (BRESEER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 30). Assim, integrando a tomada de decisão do Estado ao movimento de extensão do capital para novas esferas econômicas ou sociais, em nome de uma suposta ampliação da esfera pública, estimula-se o fortalecimento da esfera pública não estatal e o crescente deslocamento das responsabilidades públicas com os direitos sociais para a iniciativa privada e para organizações sociais do ‘terceiro setor’ (ADRIÃO; PERONI, 2005; CARVALHO, 2017).

Estamos, portanto, presenciando o surgimento de uma esfera pública que não integra o aparelho estatal e de uma esfera privada com 'sentido público'; em síntese, vivenciamos uma ruptura dos limites entre público e privado. A redefinição das fronteiras tradicionais entre o público e o privado dá margem a políticas com aparências modernizadoras, democráticas e de interesse social, mas que, em última instância, favorecem os objetivos da iniciativa privada/mercantil, já que criam novas oportunidades de negócios e de lucro.

Com base em informações básicas sobre os municípios brasileiros, obtidas por meio de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012; 2016), é possível dimensionar a participação do setor privado nas seguintes áreas: educação¹, saúde, assistência e desenvolvimento social, emprego e/ou trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e saneamento básico. As pesquisas abrangeram formas de associação, como os consórcios públicos e administrativos entre os diferentes entes federativos, os convênios de parceria com o setor privado e o apoio do setor privado ou de comunidades. Os dados coletados em 2011 demonstram que “os convênios com participação do setor privado estavam presentes em 42,7% e com apoio do setor privado ou de comunidades, em 26,8% dos [municípios] que declararam formar alguma articulação interinstitucional” (IBGE, 2012, p. 40).

Importa ressaltar, além dos limites ambíguos entre ambos, um duplo movimento no processo de reconfiguração da relação entre o público e o privado. No primeiro, estão as novas formas de solidariedade baseadas na cooperação voluntária e na filantropia empresarial, nas quais os grupos de interesses se autorresponsabilizam pela solução das questões sociais, disseminando as soluções privadas e o empreendedorismo social. O segundo é o do crescente protagonismo empresarial nos encaminhamentos da questão social e o incentivo público para que a sociedade civil vinculada ao mercado interfira, elabore, dissemine e execute políticas sociais (PERONI, 2013; BALL, 2014).

Nesse processo, em nome da responsabilização e da auto-organização social, surgem novos “atores”, novos papéis, novos espaços e novas relações políticas, envolvendo novos movimentos sociais e os empresários. Considerando os novos métodos empresariais e as iniciativas de empreendedorismo social, Ball e Olmedo (2013, p. 33) chamam-nos a atenção para uma ‘nova filantropia’ (ou “filantropia 3.0”), marcada pelo “Envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas”, na qual se explora a compatibilidade entre lucro e filantropia e se expandem as oportunidades de negócios e o alcance das forças de mercado.

1 Em 2011, 37,1 % dos municípios informaram pareceria com o setor privado na área da educação (IBGE, 2012).

Ball e Olmedo (2013, p. 40) destacam, ainda, que a filantropia 3.0, que faz parte de “uma nova configuração e lógica de ações de ajuda”, cria novos espaços, novas motivações, novas ações e novas dinâmicas que tendem a expandir-se além do âmbito local, regional ou nacional, em correspondência com a nova tecnologia política das redes globais de influência – denominada ‘filantropia de rede’.

Assim, as empresas estão envolvidas com as políticas de diferentes maneiras, incluindo novas formas de filantropia e agenciamentos globais (BALL, 2014). Merece destaque a expansão das redes de políticas públicas, suas formas de atuação, seu poder e influência sobre os governos. Outra consideração importante nas novas relações entre público e privado refere-se à abertura para as diversas modalidades de parcerias, dentre as quais a cooperação técnica, as assessorias e as consultorias de empresas para os governos, o que influencia as agendas e a tomada de decisões, bem como a gestão pública, por meio de relatórios, de recomendações e de diagnósticos alinhados à possibilidade lucrativa.

Os dados da pesquisa de informações básicas sobre os municípios brasileiros (IBGE, 2016, p. 28) demonstram que a “Contratação de empresas que fornecem mão de obra especializada para o desempenho de determinadas atividades do processo produtivo vem sendo cada vez mais frequente no setor público de uma forma geral, razão pela qual a terceirização de serviços pelas prefeituras municipais”. Ainda de acordo com a pesquisa, “a assessoria era contratada em 85,8% (4.777) dos municípios brasileiros, podendo apresentar-se de diferentes formas: jurídica [como emissão de pareceres, aprovação de minutas de editais, contratos, acordos, convênios e outras ações que requeiram a ação de profissionais de Direito], contábil/financeira [como diagnóstico, acompanhamento e avaliação da gestão orçamentária municipal], cartográfica, para realizar atividades de contratação e pagamento de funcionários, e para elaboração de projetos para captação de recursos”.

Dados como esses demonstram que as diversas modalidades de parcerias têm influenciado as agendas, a tomada de decisões e a gestão pública, ao mesmo tempo em que se alinham às novas possibilidades de realização lucrativa, suscitando o crescente envolvimento empresarial na Educação Básica pública brasileira.

AS NOVAS RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO E O CRESCENTE ENVOLVIMENTO EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Ao redefinir seu papel com base no modelo gerencial, o Estado separa as funções de planejamento e de execução de serviços. Ao abandonar o papel de executor diante da necessidade estrutural de expansão do capital, o Estado se

exime da incumbência de fornecer serviços de forma direta e, consequentemente, transfere para a sociedade civil e para as instituições do setor privado e do público não estatal funções e serviços que, até então, eram de sua exclusiva competência. Ao mesmo tempo, vêm sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre Estado e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos. Verificamos que a participação de novos ‘atores’, particularmente de empresários, está sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas.

O envolvimento e a participação da sociedade e da comunidade empresarial nas questões educacionais são uma tendência mundial (PERONI, 2013; BALL, 2014). No Brasil, essa tendência se manifesta na atuação de empresas privadas em fundações, institutos e ONGs, cujo papel abrange a coordenação (monitoramento/controle de metas e de resultados) e a execução de ações. O movimento empresarial Todos Pela Educação, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e o Movimento Colabora Educação inserem-se nessa política que estimula a iniciativa privada e as organizações sociais do chamado ‘terceiro setor’ a se tornar parceiras do Estado no provimento de políticas públicas.

Nesse contexto de aproximação de interesses com o poder público, em nome de uma maior responsabilidade social, o setor privado empresarial vem intervindo sistematicamente e assumindo um papel decisivo nas questões educacionais. Ao mesmo tempo, o investimento social privado está na pauta do debate fomentado pelas empresas e pelas ONGs, sendo associado a uma forma de adicionar valor social aos negócios. Em 2016, o ‘Alinhamento entre investimento social e negócio’ foi tema de publicação do GIFE. Entre outras publicações relacionadas, estão: ‘Guia de tendências e práticas do investimento social empresarial’ (GIFE, 2017), ‘Olhares sobre a atuação do investimento social privado no campo de negócios de impacto’ (GIFE, 2018) e ‘Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil’ (GIFE, 2018)².

Em dezembro de 2017, o GIFE lançou a oitava edição do Censo de 2016, resultante de uma pesquisa sobre investimento social privado. Realizada desde 2001, a pesquisa teve como objetivo compreender o montante de investimento, como se investe no Brasil e quais são as empresas, as fundações e os institutos de origem empresarial, familiar, independente e comunitária que investem recursos privados em ações de finalidade pública.

Em relação à fonte dos recursos, a pesquisa revela que o total do investimento social privado no país em 2016 foi de R\$ 2.9 bilhões³. Um dos dados que mais chama a atenção é a área prioritária de investimento social: 84% das organizações informam que investem na área da educação, 65% na de assistência social, 61% na de saúde e 51% na de cultura e artes (GIFE, 2017, p. 3).

Essa prioridade revela que há uma associação entre oportunidade de negócios e retorno de investimentos. Segundo Voltolini, a empresa, ao realizar o seu investimento social, “seleciona temas que, de alguma forma, contribuem para melhorar a competitividade do seu empreendimento”⁴.

Outro dado relevante da pesquisa refere-se aos investimentos via incentivos fiscais. Embora a pesquisa mostre que essa forma de investimento “Diminuiu em 33%, passando de R\$ 599 milhões em 2014 para R\$ 402 milhões em 2016”, e que a “Participação dos recursos incentivados no volume total do investimento caiu de 17% para 14%”, observamos que “43% dos institutos e das fundações empresariais investem via incentivos fiscais”⁵.

Também chama a atenção o fato de que “Os diversos atores com os quais os investidores se relacionam estão inseridos nos processos e instâncias de tomada de decisão”⁶. Para Ball (2014, p. 122), o envolvimento direto dos ‘novos’ em ações de filantropia e de comunidades políticas explica-se porque eles esperam um ‘retorno’ em sua ‘doação’, ou seja [...] Os ‘novos’ filantropos querem ver impactos e resultados claros e mensuráveis de seus ‘investimentos’ de tempo e dinheiro”.

O Censo GIFE, ao mapear as parcerias, identificou que, além de ser uma prática comum entre os investidores sociais privados, há uma porcentagem elevada de parcerias com órgãos da administração pública direta, correspondendo a 71%⁷.

No campo da Educação Básica, visando à expansão e ao aprimoramento dos serviços educacionais, as parcerias têm sido regulamentadas e legitimadas por diferentes normativas, proporcionando condições para a atuação crescente das organizações não governamentais e das empresas privadas na rede pública de ensino. Dentre as medidas recentes, podemos citar a Resolução nº 01/2012 (BRASIL,

3 Disponível em: <<https://gife.org.br/gife-lanca-key-facts-com-os-principais-resultados-do-censo/>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

4 Disponível em: <<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/o-valor-estrategico-do-investimento-social-privado/>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

5 Disponível em: < https://gife.org.br/censo-2016-keyfacts/assets/pdf/censogife2016_keyfacts.pdf> Acesso em: 14 jun. 2018.

6 Disponível em: <<https://gife.org.br/lancamento-censo-gife-2016/>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

7 Disponível em: <<https://gife.org.br/lancamento-censo-gife-2016/>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

2012), que regulamentou os ADEs. A proposta, elaborada pelo movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE), apresenta-se como um instrumento de gestão pública com vistas à implementação do regime de colaboração entre os entes federados, com ênfase na colaboração horizontal entre os municípios e na construção de um sistema nacional de educação (ARAÚJO, 2012). Esse regime de colaboração é considerado de um *novo tipo* (ARGOLLO; MOTTA, 2015), pois é aberto para que os municípios possam atuar coletivamente, em parceria e em colaboração com os estados, com o Ministério da Educação (MEC) e com os institutos e as fundações ligadas a empresas privadas (CARVALHO, 2018).

A proposta dos ADEs, elaborada com base na perspectiva gerencial da administração pública, insere-se na busca por novas formas de coordenação e cooperação intergovernamental, bem como de institucionalização de novas parcerias público-privadas para a oferta da melhoria da qualidade social da educação básica, o que implica a transposição dos limites da administração pública.

Portanto, em decorrência das mudanças significativas nas relações entre público e privado, a formulação e a execução de políticas, a partir da década de 1990, correspondem às novas fórmulas e aos novos arranjos institucionais em que o Estado não é o único protagonista. Nesse contexto, os empresários, na condição de ‘novos’ filantropos, têm influenciado os governos, particularmente no campo da educação, e o Estado, por sua vez, está cada vez mais envolvido em assegurar as parcerias e a criação de novos mercados ou “novas oportunidades de negócios nos serviços públicos” (BALL, 2014, p. 193), a fim de ampliar as possibilidades de acumulação do capital, conforme abordamos a seguir.

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADES): NOVAS OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS

Em 2015, o Instituto Positivo, caracterizado como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), atuando como gestor do Investimento Social do Grupo Positivo⁸, definiu como prioridade o programa ADEs. Em 2017, “além de manter o apoio à implantação de ADEs”, o Instituto Positivo passou a “produzir e disseminar pesquisas e informações, a fim de que

8 O Grupo Positivo é uma holding brasileira que atua nos ramos de educação privada (escolas, universidades e cursos pré-vestibular), gráfico-editorial e de informática. Segundo informações obtidas em seus sites, o Grupo Positivo lidera o ranking das maiores empresas do setor de Educação; seus clientes são aprendizes, governos e organizações públicas e privadas.

mais municípios brasileiros possam ter informações sobre como se organizar em Regime de Colaboração, potencializando as ações cooperativas em prol do aumento da qualidade da Educação”⁹.

Por meio desse programa, o Instituto assumiu “o compromisso de apoiar as secretarias municipais de educação a implantar um modelo estratégico de cooperação”. A escolha do regime de colaboração como uma estratégia de atuação é justificada da seguinte forma:

Atualmente, os municípios são responsáveis pelo atendimento de grande parte dos alunos brasileiros, pois aproximadamente 70% das matrículas da Educação Básica da rede pública estão vinculadas ao ensino infantil e ao fundamental. Sendo assim, boa parte do sucesso da agenda educacional do país e do alcance das metas do Plano Nacional de Educação passará pela capacidade que os municípios tiverem na condução dos seus planos locais.

A gestão de uma rede de ensino envolve uma complexidade de atividades em múltiplas dimensões, como infraestrutura, gestão, formação, remuneração e carreira docente, currículo, didáticas, legislação e até mesmo uma cultura pedagógica. Nesse sentido, o apoio mútuo gerado entre Secretarias de Educação de municípios de um mesmo território geográfico tem muito a contribuir [...] E é para suprir tais dúvidas e para estimular que mais territórios se organizem em Regime de Colaboração que o Instituto Positivo atua¹⁰.

O Programa ADE, em parceria do Instituto Positivo com a Associação de Municípios – Granfpolis¹¹, foi lançado oficialmente em novembro de 2015 e atende 22 municípios de Santa Catarina¹².

A gestão dos ADEs é orientada para uma atuação em “rede e direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos” (ABRUCIO, 2012, p. 24). Assim, com base no diagnóstico educacional e situacional do território e na identificação dos principais pontos de atenção, “o modelo estimula a construção e o monitoramento de um plano de ação conjunto entre os municípios, voltado à troca de experiências e melhoria da educação” no referido território¹³.

9 Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/> Acesso em: 03 mar. 2019.

10 Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/> Acesso em: 15 jul. 2018.

11 A Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) foi fundada em 1969 com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado da Região.

12 Os municípios participantes são Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.

13 Informações disponíveis em: <http://www.institutopositivo.org.br/pt/investimento/regime-de-colaboracao/1>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Essa metodologia produziu uma nova governança na qual o Instituto Positivo atua junto à Granfpolis e às lideranças do ADE como o “facilitador e o mentor técnico”, ou seja, “na formulação e no apoio a operacionalização das metas” (ABRUCIO, 2017, p. 150). O ADE conta com a liderança do Assessor de Assuntos Educacionais da Associação Granfpolis, além de três líderes representados por Secretários de Educação, os quais têm o papel de “articular as iniciativas, apoiar o Arranjo, viabilizar metas e aproximar parceiros”. Para Abrucio (2017, p. 156): “Essa característica da governança, ademais, auxiliou na permanência das metas¹⁴ e das ações planejadas mesmo com a mudança de 72% dos prefeitos que assumiram o mandato em 2017, já que as equipes técnicas permaneceram e deram continuidade ao movimento”.

A análise e a interpretação dos dados autorizam a hipótese de que, além de se configurar como um novo instrumento de soluções colaborativas das organizações educacionais que atuam em território comum, tais arranjos, embora aparentemente não envolvam a transferência de recursos para as instituições privadas e não governamentais (BRASIL, 2012), podem revelar-se como novas oportunidades de negócios para as organizações do setor empresarial.

Para desenvolver essa hipótese, necessitamos expor alguns dados, especialmente os que se referem à aquisição de soluções educacionais e aos contratos celebrados entre os municípios envolvidos no ADE/Granfpolis com a Editora Positivo. Em levantamentos realizados em diários oficiais dos municípios de Santa Catarina e em portais da transparência, observamos que os municípios têm adquirido o Sistema de Ensino Aprende Brasil¹⁵, que oferece um conjunto específico de soluções para a rede de ensino municipal pública.

Conforme atestado na Ata de Registro de Preços n.º 11/2016, divulgada no Diário Oficial de dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC), em 2016, houve a aquisição, por um ano, de um composto educacional para a educação infantil e o ensino fundamental pela rede pública de ensino do município de Governador Celso Ramos.

14 As metas definidas são: “Meta 1: melhoria do aprendizado; Meta 2: correção de fluxo escolar; Meta 3: implementação de 1/3 da hora atividade; Meta 4: avaliação institucional” (ABRUCIO, 2017, p. 189).

15 Segundo matéria divulgada em dezembro de 2017, “Atualmente, o Sistema de Ensino Aprende Brasil está presente em mais de 2 mil escolas públicas, em cerca de 220 municípios brasileiros”. Disponível em: <http://www.laranjeirasdosul.pr.gov.br/mobile/exibe_noticia.php?id=239>. Acesso em: 16 jul. 2018.

O respectivo composto pedagógico deverá disponibilizar material didático pedagógico, uma mídia digital com conteúdos educacionais, um serviço de formação continuada aos professores e equipe técnica, um sistema de avaliação do desempenho acadêmico dos alunos do 4º e 8º ano do ensino fundamental e ainda, um sistema de diagnóstico de fatores institucionais que compõem a educação municipal que possa avaliar os avanços educacionais do referido município durante a vigência do contrato (DOM/SC, 2016, p. 461).

A tabela contida na Ata de Registro de Preços n.º 11/2016 informa os seguintes valores por aluno:

Imagem 1: Tabela do Edital

LOTE ÚNICO – TABELA CONTIDA NO ANEXO I DO EDITAL					
VALORES POR ALUNOS					
ITEM	NÍVEL DE ENSINO	QUANTIDADE ESTIMADA DE ALUNOS	VALOR POR ALUNO/BIMESTRE R\$	VALOR POR ALUNO/ANO R\$	VALOR TOTAL R\$
EDUCAÇÃO INFANTIL					
01	Maternal I	150	281,62	281,62	42.243,00
02	Maternal II	200	285,48	285,48	57.096,00
03	Jardim	300	181,70	363,40	109.020,00
04	Pré I	300	90,85	363,40	109.020,00
05	Pré II	320	90,85	363,40	116.288,00
ENSINO FUNDAMENTAL					
06	1º ano	300	97,92	391,68	117.504,00
07	2º ano	380	97,92	391,68	148.838,40
08	3º ano	360	97,92	391,68	141.004,80
09	4º ano	320	97,92	391,68	125.337,60
10	5º ano	310	97,92	391,68	121.420,80
11	6º ano	250	100,97	403,88	100.970,00
12	7º ano	310	100,97	403,88	125.202,80
13	8º ano	230	100,97	403,88	92.892,40
14	9º ano	200	100,97	403,88	80.776,00

Fonte: Ata de Registro de Preços nº 11/2016, PMGCR, p. 1-2 (DOM/SC, 2016, p. 461).

Verifica-se que, na Educação Infantil, a estimativa foi atender 1.270 alunos por ano, com um investimento de R\$ 433.667,00, e, no Ensino Fundamental, foi atender 2.660 alunos por ano, com um investimento de R\$ 1.053.946,80. Portanto, no total, foram 3.930 alunos e R\$ 1.487.612380 (DOM/SC, 2016, p. 461).

Por meio do 2º Termo Aditivo¹⁶ ao contrato de prestação de serviços 19/2017 com a Empresa Editora Positivo, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 31/2017, Processo 031/2017, em janeiro de 2018, o município de Governador Celso Ramos adquiriu, para “o terceiro bimestre de 2017 até o segundo bimestre de 2018”, um “Composto pedagógico destinado ao uso no processo educacional dos alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede pública de ensino” (DOM/SC, 2018b, p. 266). Nos termos do documento, o número de alunos contemplados e os valores informados são os seguintes:

2.3. Faz-se assim, necessária a adição de 38 alunos ao item 3 (76 apostilas – apostila semestral), 42 alunos ao item 4 (168 apostilas – apostila por bimestre), 27 alunos ao item 7 (108 apostilas – apostila por bimestre), 48 alunos ao item 8 (192 apostilas – apostila por bimestre) e 52 alunos ao item 11 (208 apostilas – apostila por bimestre) da Cláusula 2ª item 2.1 do contrato, ficando este aditivo no valor total de R\$ 80.953,60 (oitenta mil e novecentos e cinquenta e três reais e sessenta centavos) restando dentro do limite de 25% previsto pela lei 8.666/93, perfazendo o valor total do contrato em R\$ 1.049.779,60 (Hum milhão quarenta e nove mil setecentos e setenta e nove reais e sessenta centavos), uma vez que para a devida execução do contrato demandará o acréscimo de alunos supracitado (DOM/SC, 2018b, p. 266).

Em 2018, a Secretaria Municipal de Educação de Canelinha firmou convênio com a Editora Positivo. Segundo notícia postada pela Editora Positivo, “A partir dessa parceria, escolas mantidas pela prefeitura passam a adotar o Sistema de Ensino Aprende Brasil para 840 alunos dos 4º e 5º níveis da Educação Infantil e 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental”¹⁷. Na notícia, a Editora esclarece que, com o convênio,

Além [...] além do material didático, a Secretaria Municipal de Educação recebe assessoria pedagógica para os professores e o apoio de uma coordenação pedagógica regional, a fim de auxiliar os gestores educacionais no processo de implementação

16 No 1º Termo Aditivo ao contrato de prestação de serviços 19/2017, do qual fazem parte o Município de Governador Celso Ramos e a Empresa Editora Positivo, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 31/2017, Processo 031/2017, data de 18 de janeiro de 2018, consta que “1.1. O presente Termo tem por objeto acrescentar 100 alunos ao item 2 da Cláusula 2ª item 2.1 a partir da data de 18/01/2018”. Quanto aos valores, é informado que “2.3. Faz-se assim, necessária a adição de 100 alunos ao item 2 da Cláusula 2ª item 2.1 no valor total de R\$ 29.500,00 (vinte e nove mil e quinhentos reais) restando dentro do limite de 25% previsto pela lei 8.666/93, perfazendo o valor total do contrato em R\$ 968.826,00 (novecentos e sessenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais), uma vez que para a devida execução do contrato demandará o acréscimo de alunos supracitado” [DOM/SC, 2018a, p. 298].

17 Disponível em: <<http://www.centralpress.com.br/rede-municipal-de-ensino-de-canelinha-firma-convenio-com-sistema-aprende-brasil/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

do sistema na região e atender demandas educacionais específicas da localidade. O Sistema de Ensino Aprende Brasil permite a integração dos livros com uma plataforma virtual de aprendizagem, apresentando conteúdos e atividades de todas as áreas do conhecimento. [...] Entre os diferenciais da assessoria pedagógica está o atendimento aos professores por meio de cursos presenciais e à distância, utilizando estratégias como web conferências, web atendimento e e-mails. A rede municipal também passa a contar com dois métodos auxiliares de avaliação: o Hábile (Sistema de Avaliação Positivo) e o SIMEB (Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil) que contribuem tanto para a avaliação da gestão educacional, como para a avaliação do desempenho particularizado das turmas¹⁸.

Do site do município de Canelinha, na notícia *Canelinha adota Sistema Positivo de ensino na educação*¹⁹, publicada em 21 de dezembro de 2017, consta:

Serão contemplados com o sistema todos os alunos do Pré-escolar 1 e 2, e das séries iniciais, do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental [...]. O investimento da Secretaria de Educação de Canelinha no Sistema Aprende Brasil será de R\$ 333.096,00.

Em licitação publicada no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina (DOE/SC, 2017, p. 32), nº 20.451, de 11 de janeiro de 2017, o município de Rancho Queimado tornou público o interesse de “contratar empresa jurídica de direito privado para a prestação de serviço a ser executada de forma contínua, para a implantação do Sistema educacional nas áreas da Educação Infantil e Ensino Fundamental”²⁰.

Identificamos, por meio dos diários oficiais dos municípios do Estado de Santa Catarina (DOM/SC), que, além dos municípios que integram o ADE/Granfpolis, inúmeros municípios da região têm adquirido materiais didático-pedagógicos, sistema de avaliação de desempenho acadêmico e acompanhamento da gestão educacional da Editora Positivo. Além disso, em 2017, foram aplicadas, nos municípios que abrangem o Arranjo, “17.900 provas Hábile” (GRANFPOLIS, 2016, p. 58), o que reforça a hipótese de que os Arranjos ampliam as possibilidades de vantagens competitivas para os produtos das empresas parceiras.

É importante mencionar que o Grupo Positivo tem buscado a diversificação de seus produtos e a expansão de seus negócios. Em 2006, a Positivo Tecnologia S.A. tornou-se uma empresa de capital aberto com ações listadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBOVESPA: POSI3): a finalidade era captar

18 Disponível em: <<http://www.centralpress.com.br/rede-municipal-de-ensino-de-canelinha-firma-convenio-com-sistema-aprende-brasil/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

19 Disponível em: <<http://www.canelinha.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/33817/codNoticia/462837>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

20 Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/134254989/does-11-01-2017-pg-32>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

recursos dos investidores para financiar seus projetos de investimento e aumentar sua competitividade. Nos relatórios destinados a anunciar seus resultados financeiros e operacionais, observamos que grande parte dos lucros advêm de vendas para o mercado de governo e de vendas de tecnologias educacionais. Os resultados referentes ao 4º trimestre de 2017 (4T17) e ao ano de 2017, apontam um “crescimento de 71,3% nas vendas de PCs no mercado brasileiro no 4T17, sendo: +18,5% no Varejo; +344,9% no Governo; e +64,5% no Corporativo” (POSITIVO TECNOLOGIA S.A., B3: POSI3 BM & FBovespa 4T17, 2018, p.1).

Segundo informações fornecidas pela Companhia aos investidores, existe uma perspectiva de crescimento expressivo do mercado de software e de portais educacionais brasileiros em médio e longo prazo:

No Brasil, cerca de 90% das quase 200 mil escolas de ensino infantil, fundamental e médio são públicas e destas, apenas uma minoria tem acesso a computadores, Internet e tecnologia educacional [...] De 2000 a 2005, o percentual de escolas públicas de Ensino Fundamental com acesso à Internet passou de cerca de 3,9% para 14,8%, percentual ainda muito aquém do que se observa em países desenvolvidos - os EUA já proviam acesso à 98% de suas escolas públicas no ano de 2000 [...] Considerando que a ampliação do mercado de software e portais educacionais brasileiro é função do crescimento da inclusão digital e de investimentos na melhoria da educação nas escolas públicas, diante dos acontecimentos recentes e do já expressivo tamanho da população estudantil brasileira, estima-se que o setor de tecnologia educacional deve experimentar um crescimento expressivo no médio e longo prazos ²¹.

O sistema de ensino tornou-se o principal negócio do Grupo Positivo, que se destaca entre as grandes empresas educacionais do Brasil ao lado da Kroton Educacional, do Ser Educacional, da Somos Educação²² etc. Em 2016, o Grupo Positivo anunciou a expansão do número de escolas em todo o território nacional. Para alimentar essa forma de expansão e se tornar mais competitivo, o Grupo planeja uma oferta pública inicial (IPO)²³ da unidade de educação para 2019. Segundo Lucas Guimarães, vice-presidente do Grupo Positivo, “a companhia ainda não contratou bancos para coordenar a oferta, mas que tem visto elevado

21 Disponível em: http://ri.positivotecnologia.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=63799#2 Acesso em | : 16 jun 2018.

22 Em 2018, a Kroton Educacional, maior empresa do segmento do ensino superior no Brasil, anunciou a compra do controle da Somos Educação, que atua no setor da educação básica.

23 “IPO (do inglês Initial Public Offering ou Oferta Pública Inicial) é o processo pelo qual as ações de uma empresa são vendidas ao público (pessoas físicas e pessoas jurídicas) pela primeira vez, via Bolsa de Valores (no caso Bovespa). É o processo pelo qual uma empresa torna-se uma empresa ou sociedade anônima de capital aberto” (SGUISSARDI, 2015, p. 886).

interesse de investidores por empresas administrando escolas”²⁴, a exemplo de empresas educacionais como a Kroton Educacional, o Ser Educacional, a Pearson Sistemas do Brasil S.A. Cabe mencionar que o setor educacional do mercado de ações tem se revelado um dos mais lucrativos da Bovespa nos últimos anos (SGUISSARDI, 2015).

No *Relatório de Sustentabilidade* do Grupo Positivo referente aos anos de 2014/2015, consta a seguinte afirmação: “Temos trabalhado para ampliar o impacto de nossas ações e de nossos investimentos e, em 2015, definimos a educação pública como nossa prioridade” (POSITIVO, 2016, p. 35). Nesse mesmo ano, ocorre a primeira experiência do Instituto Positivo com o ADE-Granópolis, tendo como finalidade “produzir materiais de referência que visam inspirar e apoiar outros municípios a criar seus próprios arranjos” e “atuar como um agente fomentador da metodologia no Brasil” (*Idem*, 2016, p. 41). Na perspectiva da ‘filantropia 3.0’, esse tipo de atuação, além de abrir outras dimensões para o marketing da empresa, certamente contribui para a valorização de suas ações no mercado financeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tecermos considerações sobre a redefinição da relação entre o público e o privado no contexto da reforma do Estado brasileiro, buscamos destacar que, embora o estatal não seja um polo oposto ao privado e se apresente como um campo de disputas entre os interesses das classes sociais, no contexto atual, ele se homogeneiza pelos interesses privados-mercantis (SGUISSARDI, 2015; PERONI, 2018). Assim, o Estado, por meio de novas regulamentações jurídico-institucionais, tem atuado na criação de condições favoráveis à abertura de novos espaços de acumulação do capital que, até então, eram considerados fora do alcance da lucratividade.

Quanto a esse aspecto, destacamos a análise de Adrião (2017) sobre as alterações na maneira como o Estado brasileiro se organiza para cumprir seu dever de garantir o direito à Educação Básica: “as estratégias que vigoram nesse começo de século, e que passam a compor programas de governos de diversos estados e municípios brasileiros” (ADRIÃO, 2017, p. 17). Para a autora, “a transferência da gestão da escola e dos sistemas de ensino público para setores privados, com ou sem fins de lucro”, ou ainda pela “adoção pelas redes públicas dos sistemas privado de ensino” (*Idem*, p. 18), tem se constituído em estratégias que objetivam “transformar as redes públicas em um campo para seus negócios” (*Idem*, p. 30).

24 Veja mais em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/06/15/grupo-positivo-planeja-ipo-de-unidade-de-educacao-em-2019.htm>>. Acesso em: 16 de jul. 2018.

Os estudos de Adrião (2017) são cruciais para o entendimento de que, ao permitir novas formas de relacionamento do setor público com o setor privado, o Estado desempenha importante papel na criação de novas oportunidades de negócios educacionais para as organizações do setor privado que atuam no campo educacional, alinhando investimento social e negócios, bem como para a mercantilização dos serviços educacionais, inclusive na Educação Básica.

O agravante nessa relação é o reconhecimento ou a legitimação, por diferentes normativas (CARVALHO, 2018), da participação do setor privado, com fins ou não de lucro (fundação e institutos), na expansão da oferta e na melhoria da qualidade social da educação básica pública. Cabe investigar as consequências disso para a organização e a gestão das escolas e das redes de ensino públicas.

Neste artigo procuramos contribuir para o debate, chamando a atenção, com base em dados e observações, para os novos formatos da relação entre o público e o privado no Brasil e para os novos processos de ampliação do campo dos negócios educacionais, dos quais os ADEs fazem parte.

REFERÊNCIAS

LIVROS, PERIÓDICOS, TESES E DISSERTAÇÕES

ABRUCIO, F. L. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação. Colabora Educação; Instituto Positivo, 2017. Disponível em: <<http://instituto.positivo.com.br/wp-content/uploads/2017/11/Coopera%C3%A7%C3%A3o-Intermunicipal-livro-virtual.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da Educação. São Paulo: Moderna, 2012, p. 17-30.

ADRIÃO, T. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. In: ARAÚJO, L.; MARCELINO, J. **Público x privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017. p. 16-37. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/319376858_A_privatizacao_da_educacao_basica_no_Brasil_consideracoes_sobre_a_incidencia_de_corporacoes_na_gestao_da_educacao_publica>. Acesso em: 22 jan. 2018.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137-153.

ARAÚJO, G. C. de.. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, n. 2, p.515-531 mai/ago. 2012.

ARGOLLO, J.; MOTTA, V. Arranjos de desenvolvimento da educação: regime de colaboração de ‘novo’ tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**, ANDES-SN, n. 56, p. 44-57, ago. 2015. Disponível em: < <http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-719215657.pdf>>. ?Acesso em: 14 jul. 2018.

BALL, S. J.; OLMEDO, A. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinição das fronteiras entre público e privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2013. p. 33-47.

BALL, S. J. **Educação global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 1**, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: MEC/CNE/CEB, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.15-48.

CARVALHO, E. J. G. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): instrumento de soluções colaborativas para a educação ou uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional? **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 103-128, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/carvalho.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CARVALHO, E. J. G. A educação básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

DOM/SC. **Edição nº 2435**, de 19/01/2018a. Extrato do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 019/2017 - 2º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços 19/2017 que fazem entre si o Município de Governador Celso Ramos e a Empresa Editora Positivo, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 31/2017, Processo 031/2017. Disponível: http://edicao.dom.sc.gov.br/pdfjs/web/viewer.html?file=http%3A%2F%2Fedicao.dom.sc.gov.br%2F1516377243_edicao_2435_assinado.pdf#page=298 Acesso em: 11 mai 2018.

DOM/SC. **Edição nº 24548**, de 15/02/2018b. Extrato do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 019/2017 - 2º Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços 19/2017 que fazem entre si o Município de Governador Celso Ramos e a Empresa Editora Positivo, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 31/2017, Processo 031/2017. Disponível: <http://edicao.dom.sc.gov.br/pdfjs/web/viewer.html?file=http%3A%2F%2Fedicao.dom.sc.gov.br%2F1518710877_edicao_2454_assinado.pdf#page=266>. Acesso em: 11 maio 2018.

DOM/SC - **Edição nº 1704**, 17/03/2015. Extrato da Ata de Registro de Preços nº 009/2015. Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos. Pregão Presencial nº 70/2014 <http://edicao.dom.sc.gov.br/1426615399_edicao_dom_1704.pdf#nameddest=708093>. Acesso em: 11 mai 2018.

GIFE - Grupos de Institutos, Fundações e Empresas. **KEY FACTS Sobre o Investimento Social no Brasil**, Censo GIFE 2016. São Paulo, GIFE, 2017. Disponível em:<https://gife.org.br/censo-2016-keyfacts/assets/pdf/censogife2016_keyfacts.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.

GRANFPOLIS. **Relatório de atividades e prestação de contas**. Exercício 2016. Disponível em: <https://static.fecam.net.br/uploads/1542/arquivos/1151088_Relatorio_2016.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Perfil dos Municípios Brasileiros** - 2015. Rio de Janeiro, IBGE, 2016. <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil - 2010. **Estudos & pesquisas: informação econômica, n. 20**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros** - 2011. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

INSTITUTO POSITIVO; GRANFPOLIS. Arranjo de desenvolvimento da educação. **Revista de Resultados ADE/Granfpolis**. Granfpolis; Instituto Positivo, 2017. Disponível em: <<http://instituto.positivo.com.br/wp-content/uploads/2017/12/Revista-IP-ADE-2017.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

PERONI, V. M. V. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre público e privado na educação**. São Leopoldo, Oikos, 2015, p. 15-34.

PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 9-32.

POSITIVO TECNOLOGIA S.A., **B3: POSI3 BM&FBovespa 4T17**. 2018. Disponível em: <<http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoDemonstrativosFinanceiros.aspx?codigoCvm=20362&idioma=pt-br>>. Acesso em: 18 maio 2018.

POSITIVO. **Relatório sustentabilidade de 2014/2015**. 2016. Disponível em: <<http://positivo.com.br/instituto/sustentabilidade/>>. Acesso em: 25 out. 2017.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

VOLTOLINI, R. O valor estratégico do Investimento Social Privado. **Parceiros Voluntários**. Disponível em: <<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/o-valor-estrategico-do-investimento-social-privado/>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

SITES

<http://www.canelinha.sc.gov.br>

<http://www.centralpress.com.br>

<https://economia.uol.com.br>

<https://gife.org.br>

<http://www.institutopositivo.org.br>

<http://www.laranjeirasdosul.pr.gov.br>

<http://www.parceirosvoluntarios.org.br>

<http://www.positivo.com.br/>

<http://ri.positivotecnologia.com.br>

<https://sinapse.gife.org.br/>

ELMA JÚLIA GONÇALVES DE CARVALHO é pós-Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sob a supervisão da Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni. Docente do Departamento de Teoria e Prática da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR-Brasil. E-mail: elamjulia@hotmail.com

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em fevereiro de 2019*

Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino

Contractualization of results in school educational management in state teaching networks

Contractualización de resultados en la gestión educativa escolar en redes estatales de enseñanza

TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA

Resumo: O artigo, a partir de levantamento de dados em fontes primárias realizado em pesquisa interinstitucional que estuda estratégias de privatização nas redes estaduais de ensino brasileiras, apresenta e analisa a contratualização da gestão educacional e escolar nos estados brasileiros. Verifica-se que após as experiências pioneiras de Minas Gerais, outros estados introduziram formas de contratualização da gestão, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000.

Palavras-chave: Contratualização, gestão educacional, gestão escolar.

Abstract: The article presents and analyzes the contractualisation of educational and school management in the Brazilian's states, based on data collected from primary sources carried out in interinstitutional research that studies privatization strategies in Brazilian state education networks. It is verified that after the pioneering experiences of Minas Gerais, other states have introduced forms of contract management, especially in recent years.

Keywords: Contractualization, educational management, school management

Resumen: El artículo, a partir de levantamiento de datos en fuentes primarias realizado en investigación interinstitucional que estudia estrategias de privatización en las redes estatales de enseñanza brasileñas, presenta y analiza la contractualización de la gestión educativa y escolar en los estados brasileños. Se constata que tras las experiencias pioneras de Minas Gerais otros estados introdujeron formas de contractualización de la gestión sobre todo en los últimos años.

Palabras clave: Contractualización, gestión educativa, gestión escolar.

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de levantamento de dados no contexto da pesquisa interinstitucional, (GARCIA, ADRIÃO 2018) na qual se caracterizam e analisam dimensões da privatização em redes estaduais de ensino brasileiras e do Distrito Federal para a década compreendida entre os anos 2005 e 2015. A década selecionada abarca os dez primeiros anos de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando-se o prazo limite para a adaptação dos entes federados à nova legislação, Lei 101, de 4 de maio de 2000. (BRASIL, 2000)

A pesquisa mapeou a presença do setor privado nas redes estaduais e Distrito Federal em três dimensões: do currículo, da oferta e gestão educacional, e escolar. A primeira dimensão se refere às atividades fins escolares; a segunda aos subsídios públicos ao setor privado para oferta de vagas. Finalmente, gestão educacional e gestão escolar são abordadas tanto da perspectiva de implementação de programas e ações por agentes privados, com e sem fins lucrativos, quanto pela adoção por parte do gestor público de medidas gerenciais típicas do mercado (GARCIA, ADRIÃO, 2018)

O artigo debruça-se sobre esta última perspectiva: a administração gerencial, com foco na introdução de um instrumento específico de gestão: a contratualização de resultados.

A partir dos anos 1990, o Estado brasileiro passa por reformas, sobretudo após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995, quando é produzido Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (PERONI 2013; PERONI, OLIVEIRA; FERNANDES, 2009), que, segundo Bresser-Pereira, ministro a frente do Ministério de Reforma do Aparelho de Estado (MARE), fazia-se necessária devido a “uma crise fiscal do Estado (BRESSER- PEREIRA, 1998, p. 23). A orientação implicava a busca de superação da burocracia, tendo em vista a modernização da gestão pública, adotando-se os referenciais da Administração Gerencial, ou Nova Gestão Pública (BRESSER- PEREIRA, 1998, BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998). Altera-se a noção de propriedade, instituindo-se a ideia do público não estatal; instrumentos próprios à gestão privada também passaram a ser adotados como ferramentas para assegurar qualidade no setor público e atendimento eficiente ao cidadão consumidor (BRASIL, 1995).

A adoção da administração gerencial expressa como intencionalidade pelo PDRAE manteve-se como diretriz nas últimas duas décadas, aprofundando-se a política de aproximação com o setor privado e introdução de mecanismos legais para compartilhamento da gestão de políticas sociais com a sociedade civil. (ADRIÃO, PINHEIRO, 2012)

A despeito da propagada crise fiscal, entende-se que as reformas nos estados nacionais, a partir das últimas décadas do século XX, respondem à crise econômica vivida nos anos 1970 (PERONI, 2010, GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009, ADRIÃO, 2009, entre outros). Destaca-se o pioneirismo do Reino Unido sob o comando de Margareth Thatcher, que adotou o neoliberalismo e o livre mercado como solução para os problemas fiscais. O radicalismo conservador das reformas neoliberais, todavia, em função das evidências de incapacidade de se manterem as estratégias políticas, deu lugar a respostas que supostamente envolveriam a sociedade civil na solução dos problemas econômicos e sociais. Sem rupturas profundas com a orientação neoliberal, nos anos 1990, a chamada Terceira Via introduz o terceiro setor como protagonista nas políticas sociais, sem, no entanto, romper com o diagnóstico neoliberal. (ROBERTSON, VERGER, 2012). Concordando ainda com Vera Peroni:

Existe uma crise estrutural do capital e o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via são estratégias do capital para a superação de sua crise de diminuição na taxa de lucro e são essas estratégias que redefinem o papel do Estado. Assim, a crise no Estado seria consequência e não causa. A globalização, principalmente a financeira, mas também a produtiva, com as mudanças nos mercados mundiais, redefine o papel do Estado. A reestruturação produtiva também, pois alterou em muito os postos de trabalho e as concepções de gestão. (PERONI, 2013, p.237)

No Brasil, as parcerias com o setor privado receberam suporte legal para se constituir a partir da aprovação da Lei Federal no 9.790, de 1999 (BRASIL, 1999a) e o Decreto 3.100, também de 1999 (BRASIL, 1999b), que regulamentaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). (ADRIÃO, et al, 2012)

A Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar no 101, de 2000 (BRASIL, 2000) por sua vez, contribuiu para acelerar a busca de parceiros privados, pois ao limitar os gastos orçamentários com pessoal em 60% dos recursos previstos, induziu o gestor público a buscar no setor privado soluções para prestação de serviços. (ADRIÃO, et al, 2009).

Em março de 2017, o Executivo Nacional sancionou a Lei 13.429 (BRASIL, 2017) que regulamenta o Projeto de Lei 4.302/1998 (BRASIL, 1998b), “alterando dispositivos da Lei nº 6.019, de 1974 (BRASIL, 1974), que trata do trabalho temporário em empresas urbanas e dispõe sobre as relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros.” (DIEESE, 2017, p.2). Em que pese haver algumas dúvidas sobre as possibilidades criadas pela legislação para o setor público, em Nota Técnica o Dieese informa entendimento de que a legislação não deixa claro se as regras se aplicam ou não ao setor público (*Ibidem*)),

o que no mínimo permite a hipótese de que as atividades escolares, incluindo as atividades-fim, possam ser transferidas ao setor privado com fins lucrativos.

Entende-se, todavia, para efeito da análise realizada neste trabalho, que processos de privatização da educação implicam não somente a transferência da propriedade, mas a transferência de serviços e responsabilidades do poder público para o setor privado, materializando-se também na adoção de processos tipicamente privados de gestão e organização do trabalho no interior da administração pública. Stephen J. Ball e Deborah Youdell (2008) consideram a transferência para o setor privado como privatização exógena e a adoção da lógica privada no interior do poder público como privatização endógena.

Licínio Lima (2013) também destaca que a privatização, além da “erosão de responsabilidades estatais em benefício de privados”, pode ainda significar a adoção do que denomina como “cânone gerencialista”. Nas palavras do autor, a privatização:

Pode, ainda, significar a crescente introdução de modos de gestão considerados típicos das organizações privadas, ideologicamente consideradas mais bem geridas, em busca da “zero-burocracia”, mais ágeis e manejáveis em ambientes incertos e turbulentos, centradas na necessidade do cliente ou consumidor, induzindo a competitividade no seu interior através da adoção de mercados internos, ou seja, seguindo os princípios normativos e as prescrições técnico-instrumentais da chamada “Nova Gestão Pública”, que tenho associado ao que designo por “cânone gerencialista” (LIMA, 2013, p.178-9)

Pesquisas realizadas em contexto brasileiro (CAMINI, 2009, NETO; CASTRO, 2011, PERONI, 2013, entre outros) indicam que no mais das vezes, a transferência de serviços e responsabilidades educacionais para o setor privado, com ou sem fins lucrativos, é acompanhada de adoção, por parte do gestor público, do modelo administrativo gerencial, ou pelo menos de instrumentos gerenciais de gestão associados à Nova Gestão Pública.

Nas palavras de Dave Hill, há um Plano de Negócios do capitalismo para a educação que contribui para construir agenda de acordo com os interesses dos mercados educacionais, com a importação do modo de gestão do capital privado:

O “New Public Managerialism” – a importação para dentro dos velhos serviços públicos do estilo, linguajar e do modo de gestão do capital privado – substituiu a ética, linguagem, estilo e dever destes serviços públicos. A educação como uma instituição social está subordinada às metas do mercado internacional que incluem a linguagem e a autoconcepção dos próprios educadores (veja MULDERRIG, 2002, 2003; LEVIDOW, 2002). Mulderrig (na atual edição deste periódico) mostra como a educação está teoricamente posicionada em termos de sua relação com a economia e com as políticas do Estado em geral (aonde) uma racionalidade instrumental fundamenta os discursos de políticas educacionais, que se manifestam dentro de uma retórica influente e de valores de mercado em representações da educação pelos representantes e em sua prática” (HILL, 2003, p. 33)

No contexto da importação do modo de gestão privada, concentra-se, neste trabalho, a atenção no instrumento contratual. A partir da análise do acordo de resultados mineiro, objeto inicial de estudo, verificou-se que outras redes públicas adotaram os contratos de gestão ou acordos de resultados. Busca-se proceder à caracterização do instrumento, realizando-se inferências com a hipótese de ser a contratualização uma tendência na administração pública nos últimos anos, com decorrências para a gestão escolar e mais uma forma de aproximação entre o poder público e representantes do setor privado.

Realizou-se levantamento de informações nas páginas oficiais das secretarias de estado da educação e em documentos legais. Buscou-se também a legislação que implanta os acordos/contratos. Exclusivamente para produção deste trabalho, extrapolou-se a década considerada no escopo da pesquisa originária do estudo, a fim de serem abarcados documentos produzidos após o penúltimo processo eleitoral para governadores de estado que ocorreu em 2014, com posse em 2015.

Os documentos localizados foram produzidos no contexto de reformas no âmbito da administração pública, com foco na gestão por resultados. As especificidades dizem respeito às autonomias, premiações, formas de negociação, mas com pontos em comum, sobretudo o foco no desempenho.

A literatura informa que o pioneirismo na implementação de reformas com contratualização de resultados coube ao estado de Minas Gerais, que já tinha vivenciado reformas anteriormente, inclusive no campo educacional. (OLIVEIRA; DUARTE, 1997, QUEIROZ, 2009, TRIPODI, 2012 entre outros)

O artigo é organizado em três itens além desta introdução: a seguir, é feita breve incursão sobre o tema contratualização de resultados na gestão pública; na sequência apresentam-se os dados sobre as redes estaduais, destacando-se inicialmente o pioneirismo de Minas Gerais. Ao final, como último item, esboçam-se algumas considerações sobre o tema.

GESTÃO EDUCACIONAL E CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS

A contratualização na gestão pública foi introduzida na constituição brasileira pela Emenda Constitucional nº19 de 1998 (BRASIL, 1998), que, entre outras mudanças, alterou o artigo constitucional de número 37, ao introduzir o parágrafo 8º, possibilitando o firmamento de contratos no âmbito da administração direta e indireta com vistas à fixação de metas por desempenho:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [...] I - o prazo de duração do contrato; [...] II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; [...] III - a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1998)

Ricardo Carneiro e Lúcio Otávio Seixas Barbosa, ao analisarem os contratos de gestão denominados acordos de resultados no estado de Minas Gerais, observam que a contratualização na gestão pública ainda é tema recente, embora seu surgimento date da década de 1960 na França. Segundo os autores, o tema “somente ganhou maior saliência nas duas últimas décadas, no âmbito do movimento reformista associado à Nova Gestão Pública. (CARNEIRO; BARBOSA, 2007, p.2)

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 é bem melhor entendida quando se trata de estabelecimento de relações entre o setor público e representantes do setor privado ou administração indireta. No âmbito da contratualização entre esferas da administração direta, há polêmica em relação à verdadeira natureza dos acordos firmados. Zélia Di Pietro, por exemplo, compreende que na administração direta não se encontram presentes as características que levariam ao firmamento de um contrato, pois não há personalidades jurídicas distintas. Na administração direta, “contratante” e “contratado” representam a mesma pessoa jurídica. Diz-nos a autora:

Esses contratos correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. Além disso, correspondem àquelas que estão obrigadas a cumprir por força da própria lei que define as atribuições do órgão público; a outorga de maior autonomia é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais. (DI PIETRO, 2002, p. 290)

Na década de 1990, a mesma autora observara que no direito francês o contrato de gestão já fora previsto no âmbito da administração direta. A designação ‘contrato’ para a relação estabelecida na administração direta ocorria, em sua análise, por falta de termo melhor, pois não se tratava de verdadeiros contratos. (DI PIETRO, 1996).

Os documentos examinados neste artigo, embora não se tratem de contratos entre distintas personalidades jurídicas, estabelecem distribuição de responsabilidades entre as partes, cabendo aos gestores a responsabilidade pelo alcance de metas a serem atingidas pelas unidades escolares e pela Secretaria de Educação; explicitam instrumentos de monitoramento e controle; e introduzem autonomias financeiras e orçamentárias, além de formas diversas de premiação e sanções.

Destaca-se que as medidas de contratualização são integradas às proposições de gestão por resultados, uma das principais orientações da Nova Gestão Pública (GOMES, 2009). Catarina Segatto e Fernando Abrúcio registram ser a partir dos anos 1990 no Brasil que mecanismos de gestão por resultados passam a ser adotados com maior intensidade. Para os autores, as avaliações foram os primeiros instrumentos. “E, assim como na experiência internacional, foram adotados mecanismos de incentivo, premiação e sanção.” (SEGATTO; ABRÚCIO, 2017, p.87)

Os autores, estudando quatro casos de reformas educacionais em quatro estados brasileiros até o ano de 2010, identificaram que, no âmbito da gestão por resultados, há recurso a instrumentos diferenciados em sua implementação (SEGATTO, ABRÚCIO, 2017) implicando ou não a contratualização formal com gestores educacionais. De toda forma, as marcas das reformas são: foco nos resultados; responsabilização ou *accountability*; produção de mecanismos de monitoramento; introdução de indicadores de desempenho; avaliação em larga escala; e bonificação. (SEGATTO, ABRÚCIO, 2017)

Os instrumentos de contratualização, pode-se inferir, configuram-se em medidas específicas na introdução de reformas com foco em resultados. Como veremos na sequência, há também em relação aos contratos diferentes possibilidades de organização.

ACORDOS DE RESULTADO, CONTRATOS DE GESTÃO, TERMOS DE COMPROMISSO E PACTUAÇÃO: O PIONEIRISMO DE MINAS GERAIS E A CONTRATUALIZAÇÃO EM OUTRAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO

Neste item apresentam-se dados obtidos por meio de consulta a fontes primárias de pesquisa. Todavia, em relação ao estado de Minas Gerais, devido a seu pioneirismo e à significativa produção de análises, recorre-se também a fontes secundárias. Observa-se a nomenclatura diferenciada nas legislações locais. São utilizados termos como “Acordo de Resultados”, “Termos de Compromisso” e mesmo “Contrato de Gestão”.

O Acordo de Resultados em Minas Gerais foi introduzido no contexto da reforma administrativa denominada “Programa Choque de Gestão”, implementada pelo governador Aécio Neves, do Partido da Social Democracia, no ano de 2003.¹ (QUEIROZ, 2009)

Maria do Rosário Tripodi, ao analisar a implementação do Acordo de Resultados mineiro observa que a permanência na orientação ideológica da política pública mineira teria favorecido a “implementação do modelo de Estado Contratual como forma de regulação do sistema educacional, com todos os seus desdobramentos” (TRIPODI, M.R. F., 2012, p. 38). A mesma autora assim sintetiza os objetivos declarados do Programa: “imprimir modernidade, transparência, agilidade e eficiência na gestão, adequando-a aos novos tempos” (*Idem*, p. 39).

Os Acordos de Resultados foram introduzidos como parte do Programa Choque de Gestão pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, prevendo políticas de bonificação por produtividade para os servidores públicos. A Lei disciplinava a avaliação de desempenho, Acordo de Resultados, autonomias gerencial, orçamentária e financeira e a aplicação de recursos (MINAS GERAIS, 2003).

O disciplinamento do Acordo foi dado pela Lei 17.600 de 2008, juntamente com os prêmios por produtividade atribuídos a partir do alcance de metas acordadas para as secretarias e, no caso da educação, também para as unidades escolares. A Lei definia o significado de acordo:

1 O “Choque de Gestão” perdurou por três mandatos governamentais, entre 2003 e 2014: sua implantação se deu no primeiro mandato de Aécio Neves (PSDB) que foi reeleito para o mandato subsequente (2007-2010). No ano de 2010, Aécio Neves renuncia ao governo do estado para concorrer ao Senado e assume o vice-governador, candidato eleito no pleito seguinte, Antonio Anastasia (PSDB). Anastasia também renuncia em 2014 para atuar na campanha presidencial do senador Aécio Neves. O Estado passa a ser governado pelo até então vice-governador Alberto Pinto Coelho Jr.(PP). A partir de 1º de janeiro de 2015 toma posse o novo governador eleito, Aluizio Pimentel (PT), encerrando-se o ciclo.

I - Acordo de Resultados: o instrumento de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão (MINAS GERAIS, 2008, artigo 1º).

A Lei 17.600 de 2008 regulamentava a concessão das autonomias orçamentárias, financeiras e administrativas para órgãos e unidades acordados (art.18). Também determinava a constituição de Comissão de Acompanhamento e Avaliação, com responsabilidade de proceder à avaliação institucional (art. 11, III) ao final do ciclo avaliatório. Do resultado desta avaliação dependia o pagamento do prêmio por produtividade (Artigo 23), ao qual só faziam jus os servidores que atuam em instâncias nas quais vigora o Acordo.

O primeiro Acordo de Resultados firmado entre a Secretaria de Educação e o governo do Estado foi em 2007 (TRIPODI, 2012, ARAÚJO, 2016), com renovações anuais. A partir do primeiro acordo, as renovações passaram a ocorrer em duas etapas: na primeira etapa, o gestor à frente da Pasta da Educação firmava o acordo, estabelecendo metas junto ao governador do Estado e na segunda etapa os superintendentes regionais de ensino assinavam o acordo com a secretaria de educação (TRIPODI, 2012). Também todas as escolas estaduais assinavam o compromisso de obter os índices de desempenho previstos pelo Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica – SIMAVE/PROEB. (AUGUSTO, 2012).

Abelardo Bento Araújo, em pesquisa de doutoramento, entrevista docentes e gestores da rede estadual de Minas Gerais. Apesar da suposta autonomia legal, ocorre a determinação das práticas pedagógicas orientadas em torno das avaliações externas. A pressuposta autonomia, assim, não se expressava em sua plenitude no cotidiano das escolas, restringindo-se a benefícios de ordem financeira individual (ARAÚJO, 2016)².

A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS EM OUTRAS REDES ESTADUAIS DE ENSINO E NO DISTRITO FEDERAL

Por meio de consulta às páginas oficiais das secretarias estaduais de educação e às legislações estaduais, obtiveram-se informações sobre a existência de acordos/contratos entre os governos dos estados e as secretarias de educação e, em alguns casos, entre as secretarias e o(a) diretor (a) eleito, como ocorre no Estado do Maranhão. Os descritores utilizados para proceder à seleção de informações foram: ‘contrato de gestão’, ‘acordo de resultados’, ‘termo de

2 O governo mineiro não conseguiu manter o pagamento dos prêmios por produtividade nos anos de 2013, 2014 e 2015, gerando ações judiciais. Em 2016, a Lei Estadual n.º 22.257/2016 extinguiu o prêmio.

compromisso'. O levantamento de informações para este trabalho privilegiou a produção de legislação normalizadora dos contratos, buscando caracterizar seus principais conteúdos.

Inicialmente, convém observar que a tônica nas reformas administrativas estaduais, com o impulso do PNAGE, conforme já observado, é a modernização da Gestão Pública na perspectiva da Gestão por Resultados. Com ou sem contratos ou acordos de resultados, destacam-se dois aspectos importantes:

- a administração gerencial como modelo para a administração pública e introdução de instrumentos de gestão próprios ao mercado;

- a presença de representantes do setor privado como colaboradores das reformas. Este é o caso da organização não governamental Movimento Brasil Competitivo (MBC), que assim se apresenta:

Desde 2001, o Movimento Brasil Competitivo aproxima os setores público e privado, investe na cultura de governança, promove a gestão de excelência com o objetivo de ampliar a competitividade nacional, o aumento da capacidade de investimento do Estado e a melhora dos serviços públicos essenciais oferecidos aos brasileiros (MBC, s. d.)

O MBC, movimento que representa o setor empresarial, com os objetivos acima, apresenta-se como aliado de vários governos estaduais. Uma das ações do grupo é voltada à constituição do “Pacto pela Reforma do Estado”, que segundo a página oficial da OSCIP “representa a coalização público-privada que tem a missão de propor uma agenda de transformações compartilhadas entre União e estados”. (MBC, s. d.) O MBC anuncia que participam do Pacto 19 estados e o Distrito Federal. Em outra iniciativa, o Programa Mais Gestão Pública, o MBC oferece soluções e apoio técnico para reformas administrativas, revisões de planos plurianuais de governo, criação de núcleos de assessoramento público-privado, redução de gastos e aumento de receitas, governança para resultados.

No estado do Mato Grosso do Sul (2015-2016), o MBC indica apoio na implantação do Acordo de Resultados. Em quatro estados da federação, o Movimento declara ter atuação na educação pública estadual: em Rondônia (2011), na modernização da gestão educacional; em Pernambuco (entre 2007 e 2015, atuou na melhoria dos indicadores educacionais, assim como no estado da Bahia (2008-2010) e no Rio de Janeiro, apoiou a implantação de software para

sistematização do programa de remuneração variável. O MBC também declara ter oferecido solução ao Distrito Federal (2007-2009) para redução de gastos educacionais.³

O setor privado com fins lucrativos também se beneficia das reformas gerenciais do que é exemplo a atuação da Consultoria Falconi. Na área pública, a consultoria oferece seus serviços no que denomina como “quatro iniciativas”: equilíbrio fiscal; educação; segurança; e saúde. (FALCONI, s. d.). A consultoria declara ter como diferenciais no campo educacional o desenvolvimento da cultura de resultados; expertise em gestão; aprendizagem pelo fazer; e compromisso como o alcance de metas. Anuncia o desenvolvimento de projetos junto às secretarias estaduais de educação de Rondônia (2013-2014); Pará (2016); Ceará (2001-2007); Pernambuco (2007-2010); Sergipe (2005-2006); Bahia (2009); Rio de Janeiro (2010-2012) e São Paulo (2008 e 2016). As atividades desenvolvidas citadas na página oficial da consultoria são: reestruturação da secretaria de educação (Rondônia); implementação de modelos de gestão por resultados em unidades escolares (São Paulo; Ceará; Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro); definição de metas globais, desdobradas para as unidades escolares; e desenvolvimento de instrumentos de acompanhamento com vistas a elevação do IDEB (Pará, Pernambuco, Bahia); elevação das taxas de aprovação (Sergipe). (FALCONI, EDUCAÇÃO. s.d.).

A adoção de modelos privados de gestão pela administração pública e a presença de representantes do setor privado indica, considerados os exemplos acima e a literatura produzida na área, caráter crescente. Observemos agora os estados nos quais a gestão educacional foi contratualizada.

Destaca-, inicialmente, que todos os acordos localizados são posteriores ao “Choque de Gestão” mineiro. Neste levantamento inicial, foram identificados 11 estados e o Distrito Federal com legislações normalizando a contratualização. Foram pesquisados para este artigo exclusivamente os textos legais, buscando-se compreender: os termos de contratualização; os envolvidos; objetos de contratualização; objetivos. Embora em vários estados a contratualização tenha sido regulamentada posteriormente à sua lei de criação (caso de Minas Gerais), optou-se por indicar a primeira legislação encontrada, a fim de se registrar o início de adoção da política. O quadro 1 sintetiza as informações.

3 . O MBC foi fundado em 2001, quando a presidência do Conselho Superior do MBC coube a Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do conselho de administração do grupo Gerdau. Desde então, o Movimento atua em parceria com o poder público. Entre os associados mantenedores, encontram-se empresas como Grupo Globo, Google, Intel, Odrebrecht, Gerdau, Souza Cruz, Suzano, Fiat, CFL Energia, Itaipu Binacional, Itaú, entre outros. (MBC.Histórico, s. d.).

Quadro1: Entes federados, contratualização de resultados na administração direta (educação), termo utilizado, legislação e partidos no governo no ano da implementação do texto legal

Estado	Termo para a contratualização de resultados	Lei/Decreto	ano	Secretaria de Educação	Partido no governo na implantação
Ceará	Acordo de resultados	Lei 13.875	2007	Sim	PSDB
Distrito Federal	Acordo de Resultados	Decreto 37.573	2016	Sim	PSB
Goiás	Acordo de Resultados	Decreto nº 8.170,	2014	Sim	PSDB
Maranhão	Contrato de Gestão	Lei 9.965	2011	Sim	PMDB
Mato Grosso	Acordo de Resultados	Decreto 16	2015	Sim	PSDB
Mato Grosso do Sul	Contrato de Gestão	Lei 4640	2014	Sim	PSDB
Minas Gerais	Acordo de Resultados	Lei 14.694	2003	Sim	PSDB
Pará	Acordo de Resultados	Decreto 352	2012	Sim	PSDB
Paraná	Acordo de Resultados	Decreto 3505	2011	Sim	PSDB
Pernambuco	Pacto de Resultados do gestor escolar	Decreto 39.336	2013	Sim	PSB
Rio Grande do Norte	Contrato de Gestão	26.090	2016	Sim	PSD
Rio Grande do Sul	Contrato de Gestão	Lei 12.237	2005	Sim	PMDB
Tocantins	Compromisso por resultados	Lei 2.663	2012	Sim	PSDB

Os estados constantes do quadro 1, com os descritores selecionados, foram os entes federados para os quais se localizaram legislações sobre a contratualização. Balanço dos documentos legais pesquisados permite considerar um padrão nos conteúdos dos termos contratualidades, conforme síntese a seguir:

- a) Metas estabelecidas com base em avaliações de larga escala, com perspectivas de elevação dos índices de rendimento;
- b) Presença de metas relacionadas à economia de recursos materiais;
- c) Perspectivas de premiação por produtividade (desempenho dos estudantes) e assiduidade do profissional;

d) Concessão de autonomias administrativas orçamentárias no âmbito das secretarias de educação, envolvendo a possibilidade de estabelecimento de convênios, mobilização de pessoal e, em alguns casos, também no âmbito das unidades escolares;

e) Criação de comissões ou comitês de fiscalização e controle sobre os termos do acordo;

f) Possibilidade de rescisão do acordo a qualquer momento por parte do acordante;

g) Gestores escolares são os responsáveis nas unidades de ensino pelo alcance das metas que cabem à escola e se encontram estabelecidas no contrato/acordo;

Em alguns casos, os gestores assinam os termos do contrato, responsabilizando-se pelo alcance das metas firmadas frente ao governo do estado. No caso do estado do Maranhão, as medidas anunciadas na legislação são rigorosas para o não cumprimento de metas estabelecidas: o governo do estado, em Decreto que regulamentou a escolha dos diretores escolares no ano de 2015, estabelecia que a última etapa para contratação dos mesmos se constituiria por: ‘Assinatura do contrato de gestão, visando ao cumprimento das diretrizes e planos governamentais que orientam o processo e estabelecem mecanismos de monitoramento e controle do desempenho gerencial.’ (DECRETO 30. 619, art. 2º, Inc. IV, 2015). O contrato de gestão estabeleceria as metas qualitativas e quantitativas para a unidade escolar (Art. 28) pelas quais se responsabilizava o diretor. O mesmo decreto previa a possibilidade de exoneração da função gestora por “decisão motivada do Governador do Estado ou diante do descumprimento imotivado das metas estipuladas no contrato de gestão. (Decreto 30. 619 Art. 29, 2015).

Em outros estados, as medidas e sanções se referem muito mais à perda das autonomias e não pagamento da bonificação para as equipes, ou seja, perda da premiação.

Em que pesem as possíveis peculiaridades na construção dos contratos em cada um dos entes federados, destacam-se as funções decorrentes da gestão por resultados. Os acordos/contratos funcionam, assim, como instrumentos para articular as formas de gestão, responsabilizando os gestores e profissionais no interior da escola pelo considerado sucesso da política educacional dos governos.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Tripodi (2012), em seu estudo sobre o acordo de resultados em Minas Gerais, elencou três aspectos a serem observados criticamente quando se trata de considerar um legítimo processo de negociação que envolveria um contrato: o primeiro deles seria o estabelecimento de metas, ou seja, resultados fechados que limitam a autonomia concedida no processo e induzem a “enquadramentos” pedagógicos com vistas ao alcance das metas; o segundo aspecto seria a possibilidade sempre presente de cessação da autonomia; por fim, a autora destaca a perspectiva da rigidez contratual implicada no próprio processo que induz ao cumprimento de metas. Tal rigidez contaria a flexibilização, em tese, suposta na contratualização, na qual as partes negociam. (TRIPODI, 2012)

As considerações da autora contribuem para refletir sobre a possível tendência de controle do trabalho nas escolas por meio de contratualização de resultados. Os riscos de conformação do processo pedagógico a um esforço contínuo para cumprimento de metas “pactuadas” reduzem o próprio sentido do processo educativo como atualização histórico-cultural humana (PARO, 2012). Há que se considerar, entretanto, que não apenas a assinatura de contratos entre secretários de educação e governos ou envolvendo gestores escolares e demais profissionais na escola propicia essa redução. Conforme autores mencionados neste texto, a gestão por resultados e a remuneração por produtividade não dependem exclusivamente de contratualizações formais, como é o caso do estado de São Paulo (SEGATTO; ABRÚCIO, 2017). Tais medidas, ao instaurarem a competitividade no interior das escolas e entre unidades e direcionarem as atenções exclusivamente para resultados mensuráveis, concorrem para a redução das práticas pedagógicas.

Os contratos, entretanto, parecem ser instrumentos que fortemente aproximam do setor privado a educação pública, quer por meio da linguagem, quer por meio da lógica adotada ou, ainda, pela própria participação do setor privado na configuração da política pública, tal como sugerem os dois exemplos de atores privados mencionados neste texto; com ou sem fins lucrativos imediatos, atuando na implementação da gestão por resultados em administrações públicas estaduais brasileiras, não apenas assessoram, mas fazem a política, penetrando na gestão escolar.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. ; BORGHI, R. ; BERTAGNA, R. ; MOEHLECKE, S. . **Mapeamento das estratégias de privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015)**. 2018. (Relatório de pesquisa).

ADRIÃO, T.; PINHEIRO, D. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências Brasileiras. **Educação e Políticas em Debate**, v. 1, p. 55-67, 2012.

ADRIÃO, T. Indicações e Reflexões sobre as Relações entre Esferas Públicas e Privadas para a Oferta Educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, v. 3, p. 1-1, 2009.

ADRIÃO, et alii. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educação & Sociedade**; v. 33, p. 533-549, 2012

ADRIÃO, et al. **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica**: análise de parcerias Público-privado no estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa. 2009. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B4J-SJB_XFGfZ2NzSjVRSIgyRUU/view. Acesso em 16 de dezembro de 2017.

ARAÚJO, B.A. **Avaliação e controle do trabalho educativo**: contradições entre meios e fins no monitoramento da qualidade da educação.2016, 285f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo.2016

AUGUSTO. M.H. Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 03, p. 695-709, jul./set. 2012.

BALL, S.; YODELL, D. Privatización encubierta en la educación pública, **Internacional de la Educación**. Bruxelas, 2008. Disponível em: https://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf Acesso em 14 de junho de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 19 de agosto de 2017. Acesso em: 14 de maio de 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 5 jun. 1998a. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 13 de maio de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 de maio de 2018.

BRASIL. **Lei Federal no. 9790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei no. 4302, de 1998.** Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>. Acesso em 14 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº.6019, de 3 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2018.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49 Número 1 Jan-Mar, p. 5-42, 1998.

CAMINI, L. **A Gestão Educacional e a Relação entre Entes Federados na Política Educacional do PDE/Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação**. 2000.298f. Tese(Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARNEIRO, R.; BARBOSA , L.O. Acordo de resultados: análise da experiência do governo mineiro. In: **Anais do XXXI EANPAD**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em : <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A914.pdf> .Acesso em 28 de fevereiro de 2018

CEARÁ. **LEI Nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/13875.htm>. Acesso em 25 de maio de 2018.

DI PIETRO, M. Z. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, M.Z. **Contratos de Gestão**. Contratualização do Controle Administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm> Acesso e 23 de abril de 2017.

DIEESE. **Nota Técnica: Impactos da Lei 13.429/2017** (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores; Contrato de trabalho temporário e terceirização. SP, n 175, 2017. Impresso. Disponível em [tps://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.pdf](https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.pdf) .Acesso em 20 de abril de 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.573, de 25 de agosto de 2016**. Institui o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal, o Sistema Gestão-DF, o Selo Projeto Prioritário, normatiza a Rede de Gestão e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/04/Decreto-37573-de-25_08_2016_Modelo-de-Gest%C3%A3o-para-Resultados-do-Distrito-Federal..pdf. Acesso em 5 de julho de 2018.

FALCONI. **Educação**. Disponível em: <https://falconi.com/educacao/pt/>. Acesso em 2 de julho de 2018.

FALCONI. **Segmentos.Área Pública**. Disponível em: <https://www.falconi.com/segmentos/area-publica/>. Acesso em 2 de setembro de 2018.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T. M. F. ; BORGHI, R. . A Nova Gestão Pública e o Contexto Brasileiro. In: Angela Maria Martins. (Org.). **Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais**. 1ª ed.Santos: Editora Leopoldianum-Universidade Católica de Santos, 2009, v. 1, p. 9-23.

GARCIA, T; ADRIÃO, T. (Org.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba: Editora CRV, 2018.

GOIÁS. **Decreto nº 8.170, de 02 de junho de 2014**. Regulamenta a Lei nº 17.867, de 20 de dezembro de 2012, que institui o Modelo de Gestão para Resultados no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Goiânia, Imprensa Oficial, 2014. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2014/decreto_8170.htm. Acesso em 6 de julho de 2018.

GOMES,E.G.M. **Gestão por Resultados e Eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.Tese.[Doutorado em Administração Pública e Governo.2009.187f. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso e, 10 de julho de 2018.

HILL, D. O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.3, n.2, pp.24-59, Jul/Dez 2003.

LEVIDOW, L MARKETIZING, **Higher Education: Neo-liberal Strategies and Counter-Strategies**. The Commoner,.3 January,2002. at: <http://www.commoner.org.uk/03levidow.pdf>

LIMA, L. Apresentação da seção temática - Privatização da educação no contexto da(s) “Terceira(s) Via(s)”: uma caracterização em análise. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 177-181, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/apresentacao.pdf>. Acesso em em 28 de maio de 2018.

MARANHÃO. **Decreto nº 30.619, de 02 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública. Disponível em <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3778> . Acesso em 14 de novembro de 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Nº 4640 DE 24/12/2014**. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências .Disponível em: <http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/42078>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

MATO GROSSO. **Decreto nº 16, de 09 de fevereiro de 2015**. Disciplina os processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos acordos de resultados firmados por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/3973442/Decreto+16-2015+Monitoramento+AR.pdf/872eff00-fc00-4e2a-8968-c4cc942b4fb9>. Acesso em 14 de junho 2018.

MINAS GERAIS. **Lei, 14.694, de 30 de julho de 2003**. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114694_2003.htm. Acesso em 10 de novembro de 2017.

MINAS GERAIS. **Lei 17.600, de 1 de julho de 2008**. Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: http://ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_17600.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2017.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Iniciativas**. Disponível em:// <http://www.mbc.org.br/porta1/#> Acesso em 13 de maio dE 2018.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Sobre movimento Brasil Competitivo.** <http://www.mbc.org.br/portal/sobre-o-mbc/> Acesso em 03 de julho de 2018.

MULDERRIG, J. **Consuming education: a critical discourse analysis of social actors in New Labour's education policy.** Journal for Critical Education Policy Studies, 1 (1).2003 www.jceps.com.*

NETO; A. C; CASTRO, A.M. D.A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, Sept. 2011.

OLIVEIRA, D. A., DUARTE, M.R.T. Política e administração da educação: Um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. **Educação & Sociedade**, ano XVIII, nº 58, julho/97, p.123-141, 1997.

PARÁ. **Decreto nº 352, de 23 de fevereiro de 2012.**Dispõe sobre a institucionalização do modelo de gestão para resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/250> Acesso em 2 de julho de 2018.

PARANÁ. **Decreto nº 3505 ,de 14 de dezembro de 2011.**Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=62739&codItemAto=478664> Acesso em 2 de julho de 2018.

PARO, V.H. Administração escolar: introdução crítica. 17 ed.São Paulo. Cortez Editora.2012.[edição revista e ampliada]

PERONI, V.M.V. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, p. 234-255, 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em 4 de março de 2018.

PERONI, V. M. V. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública – UFMT**, v. 19, p. 215-227, 2010.

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 & Sociedade** (Impresso), v. 30, p. 761-778, 2009.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília. **Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**.1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 3 de março de 2018.

QUEIROZ, R.G.M. **Choque de Gestão em Minas Gerais (2003-2010):** um exemplo de inovação no setor público? 2009.244f. Dissertação(Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 26.090, de 17 de maio de 2016.** Disciplina o Contrato de Gestão no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:// <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000116865.PDF> Q Acesso em 14 de julho de 2018.

ROBERTSON, S., VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc.**, Dez 2012, vol.33, n.121, p.1133-1156. ISSN 0101-7330, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302012000400012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em : 01/06/2017.

SEGATTO, I.C, ABRÚCIO, F.A gestão por resultados em quatro estados brasileiros. **Rev. Serv. Público**. Brasília, 68 (1). 85-106 jan/mar 2017.Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/762> Acesso em 23 de maio de 2018.

TRIPODI, M.R.F. O estado contratual e a nova agenda da educação: o caso de Minas Gerais. **Revista @mbienteeducação**. 5(1): 32-50, jan/jun, 2012 Disponível em: http://arquivos.cruzeirosdoeducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volme_5_1/educacao_01_32-50.pdf Acesso em 20 de maio. de 2018

Sites

<http://www.pge.sp.gov.br>

<https://falconi.com/educacao/pt>

TEISE DE OLIVEIRA GUARANHA GARCIA é professora da Universidade de São Paulo-campus Ribeirão Preto , FFCLRP, Departamento de Educação, Informação e Comunicação e no Programa de Pós-Graduação em Educação da FFCLRP. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração Educacional e Administração de Unidades Educativas na Educação Básica, desenvolvendo pesquisas sobre a gestão educacional no contexto das relações entre o público e privado. E-mail: teise@ffclrp.usp.br

Recebido em setembro de 2018

Aprovado em fevereiro de 2019

Impactos e efeitos de um programa de ajuda pública ao desenvolvimento em escolas públicas e privadas: um caso na Guiné-Bissau

Impacts and effects of an educational development assistance programme in public and private schools: a case in Guinea-Bissau

Impactos y efectos de un programa de ayuda pública para al desarrollo en escuelas públicas y privadas: un caso en Guiné-Bissau

RUI DA SILVA

Resumo: O artigo procura focar-se na experiência de um Programa bilateral de apoio à educação, no âmbito da ajuda pública ao desenvolvimento de Portugal, tendo por referência a Guiné-Bissau. Após explicitar as questões inerentes à transnacionalização da educação, à ajuda pública ao desenvolvimento e à privatização da educação, o texto discute os impactos e efeitos que o apoio à educação pública teve nas escolas privadas. Para tal, recorreu-se a um *corpus* documental, a entrevistas semiestruturadas e a grupos focais. A análise indica que o apoio às escolas públicas proporcionou, concomitantemente, apoio às escolas privadas, tendo ainda a intervenção funcionado como mediador curricular.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; globalização; privatização; ajuda pública ao desenvolvimento, Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau.

Abstract: The article focuses on the experience of a bilateral Program of education development in the context of Portugal's official development assistance, with reference to Guinea-Bissau. After explaining the inherent issues in the transnationalization of education, the text overviews development assistance and education privatization, the text discusses the impacts and effects that the Program support for public education has had on private schools. Data collection was based on document analysis, semi-structured interviews and focus groups. The results indicates that the support to the public schools at the same time supported private schools, and the intervention functioned as a curricular mediator.

Keywords: Guinea-Bissau; globalization; privatization; official development assistance, Guinea-Bissau Educational System Support Program.

Resumen: El artículo busca centrarse en la experiencia de un Programa bilateral de apoyo a la educación en el contexto de la ayuda pública al desarrollo de Portugal, teniendo como referencia a Guiné-Bissau. Después de explicitar las cuestiones inherentes a la transnacionalización de la educación, a la ayuda pública

al desarrollo y a la privatización de la educación, el texto discute los impactos y efectos que el apoyo a la educación pública tuvo en las escuelas privadas. Para eso, se buscó datos documentales, se realizó entrevistas semiestructuradas y grupos focales. El análisis indica que el apoyo a las escuelas públicas proporcionó, concomitantemente apoyo a las escuelas privadas, teniendo aún la intervención funcionado como mediador curricular.

Palabras clave: Guiné-Bissau; globalización; privatización; ayuda pública al desarrollo, Programa de Apoyo al Sistema Educativo de Guinea-Bissau.

INTRODUÇÃO

Num contexto de políticas educativas globais (PEG) (ROBERTSON; VERGER; ALTINYELKEN, 2012) constamos que a educação tem vindo a ser ativamente influenciada por ‘reformas viajantes’ que reduzem a capacidade dos países, principalmente de países pequenos, frágeis e do Sul global¹ para “conduzir os seus sistemas educativos” (BALL, 2012, p. 138). Nesse contexto de PEG, assistimos a uma crescente mercantilização da educação e a uma, consequente, promoção da sua privatização, que se encontra em crescimento a nível internacional (VERGER; FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016). No que diz respeito aos países africanos de língua oficial portuguesa, a investigação da privatização da educação é escassa (SILVA; SANTOS; PACHECO, 2015; HÄRMÄ, 2016a; b). Assim, este artigo pretende ser um contributo para a investigação . área.

As organizações com várias tipologias e mandatos, como por exemplo o Banco Mundial, a UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), entre outras, promovem as suas agendas e ganham preponderância no âmbito dos sistemas educativos a nível mundial (BURBULES; TORRES, 2000; GEO-JAJA; ZAJDA, 2005; PACHECO; PEREIRA, 2007; TEODORO; ESTRELA, 2010; KAMENS; BENAVIDES, 2011; PACHECO; MARQUES, 2014). Neste âmbito, a ajuda pública ao desenvolvimento funciona como um mecanismo de financiamento de várias organizações e, consequentemente, de suas ações. Daí que muitas destas organizações não sejam órgãos externos ao Estado; são, no entanto, mais externas a uns Estados do que a outros (ROBERTSON, 2012; VERGER, FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016).

Tendo estes pressupostos em mente, nossa análise pretende averiguar, ainda que de forma exploratória, os impactos e efeitos que o apoio à educação pública por parte do Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau (PASEG), promovido pela Cooperação Portuguesa, teve nas escolas privadas

1 Para discussão do termo Sul global ver, por exemplo, Santos (2010)

daquele país. A recolha de dados recorreu a entrevistas semiestruturadas, grupos focais, análise documental, observação não participante e notas de campo, sendo utilizada a análise de conteúdo, como técnica de análise de dados.

O presente artigo encontra-se organizado em quatro partes. Na primeira tecemos algumas considerações sobre transnacionalização da educação, cooperação internacional e privatização da educação, em tempo de globalizações. Na segunda expomos a abordagem metodológica. No terceiro segmento a apresentação e discussão dos dados. Intitulamos o último ponto de considerações finais, onde identificamos as principais conclusões e futuras análises que este trabalho pode proporcionar.

TRANSNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM TEMPO DE GLOBALIZAÇÕES

A globalização, que pode ser definida como “um fenómeno multifacetado com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (SANTOS, 2002, p. 32), promove a emersão de organismos transnacionais onde predomina uma lógica neoliberal (HALLAK, 2000; CORTESÃO; STOER, 2002; DALE, 2004; DALE; ROBERTSON, 2004; MORGADO; FERREIRA, 2004; THOMAS, 2005;

SANTOS, 2006; CHARLOT, 2007; PACHECO; PEREIRA, 2007). Trata-se de um processo global multifacetado que influencia em todos os níveis o mundo atual (político, económico e cultural), sendo um processo cada vez mais descentralizado, sentindo-se seus efeitos em toda a parte, embora em proporções diferentes, tendendo para uma uniformização independentemente dos contextos nacionais (GIDDENS, 2005; LITTLE; GREEN, 2009; PACHECO, 2009).

As globalizações tem vindo a influenciar ativamente a educação e a reconfigurar vários sistemas educativos em nível mundial, essencialmente do modelo neoliberal dominante; consequentemente, uma globalização hegemónica, embora seus resultados sejam multifacetados (KLEES; SAMOFF; STROMQUIST; 2016). Neste âmbito, o currículo passa a ter papel central como “veículo de conhecimento, que passa a ser valorizado como um recurso económico” (PACHECO, 2009, p. 117). Dessa forma, a educação desempenha um papel subsidiário, isto é, deixa de ser um fim em si mesma e passa a ser um meio para alcançar determinados fins, essencialmente económicos. Estes

pressupostos levam a que a pergunta curricular clássica: ‘qual é o conhecimento mais valioso?’ possa ser substituída por: ‘quanto vale o conhecimento?’”² (SMITH, 2003, p. 36).

Nesse contexto, assistimos a ‘reformas viajantes’ que se instalam nos sistemas educativos (STEINER-KHAMSI, 2012), limitando, assim, a capacidade dos países, principalmente de países pequenos, frágeis e do Sul global para “conduzir os seus sistemas educativos” (BALL, 2012, p.138).

Esse fenómeno acontece, devido aos países do Sul global terem uma intensidade de influências globais superior por, essencialmente, serem os mais pobres e terem uma grande dependência de ajuda externa (VERGER; NOVELLI; ALTINYELKEN, 2012). Assistimos, também, a uma grande capacidade material e ideológica para agentes externos aos países definirem as agendas e as prioridades (*Ibidem*).

Dessa forma, estamos perante a existência de uma ‘política educativa global’ (PEG) (ROBERTSON, 2012; VERGER; NOVELLI; ALTINYELKEN, 2012). Num contexto de PEG, a promoção da privatização da educação é um fenómeno bastante presente e em crescimento a nível internacional (VERGER; FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016). Esse fenómeno é multifacetado, podendo ser observados diferentes modalidades de privatização da educação, pois a sua forma é variada e muda conforme o contexto onde ocorre (ROBERTSON; DALE, 2013). A privatização da educação também é sentida na formulação de políticas educativas, porém é um campo emergente e de certa forma sub-pesquisado na maioria dos contextos (VERGER; FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016).

Podemos considerar que a privatização da educação é um fenómeno que está a ocorrer, não está finalizado, levando a que seja caracterizado como um processo de transformação social e não apenas de reforma (BALL, 2007).

Os atores que participam em nível global na privatização da educação são, também, múltiplos, levando a que uma abordagem centrada apenas no Estado para perceber este fenómeno não seja adequada, pois os atores não estatais estão cada vez mais ativos nos vários domínios das políticas educativas (VERGER; FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016).

Na problematização desse conceito, podemos distinguir, sobretudo, dois tipos de privatização da educação: 1) a privatização da educação pública ou uma privatização exógena; 2) a privatização na educação pública ou uma privatização endógena (BALL; YOUDELL, 2008).

Nos países do Sul global as escolas privadas parecem estar a surgir de forma padronizada (*by default*) (VERGER; FONTDEVILA; ZANCAJO, 2016).

No que diz respeito aos países africanos de língua oficial portuguesa, a investigação da privatização da educação é escassa, parecendo indicar que, apesar de haver uma tendência para a mercantilização da educação nos vários países, as condições económicas e financeiros das famílias não têm favorecido sua massificação (SILVA; SANTOS; PACHECO, 2015; HÄRMÄ, 2016a; b).

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A maioria dessas organizações internacionais/supranacionais emergiu após o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos movimentos anticoloniais, o que originou, ao longo das décadas seguintes, a independência de vários colónias na Ásia, África e Médio Oriente. Nesse período, após 1945, os países mais ricos, considerados desenvolvidos, foram incumbidos da responsabilidade de ajudar os países mais pobres a desenvolver-se (HARBER, 2014). Nesse período, surgiu a estrutura dupla de apoio ao desenvolvimento internacional que persiste até a atualidade, a ajuda bilateral (entre países) e a multilateral (para, por exemplo, as organizações das Nações Unidas). Estes dois tipos de ajuda podem ser fornecidos a curto e a longo prazo e considerados os dois lados da mesma moeda (SHIELDS, 2013; HARBER, 2014).

Esses processos de cooperação para o desenvolvimento não implicam apenas transferência de fundos, mas também de políticas e de ideias, pois a relação entre poder e conhecimento é central quando discutimos os processo e práticas de cooperação para o desenvolvimento (KING; MCGRATH, 2004). Atualmente parece predominar no desenvolvimento internacional um paradigma neoliberal, entre os paradigmas dominantes (neoliberal, liberal e progressista) (HARBER, 2014).

As motivações para os países fornecerem Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) são múltiplas e podem abranger princípios/interesses (NOVELLI, 2010; 2013; HARBER, 2014):

- Morais, éticos e humanitários;
- Políticos e económicos;
- Ambientais e de sustentabilidade;
- Segurança nacional e bens públicos globais.

No quadro dessas agendas, há tensões que surgem pelo cruzamento entre preocupações humanitárias e objetivos de segurança, e entre desenvolvimento e segurança, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (NOVELLI, 2010). Esse processo levou a que se assista a uma aparente institucionalização da fusão entre segurança e desenvolvimento, com o aparecimento de “uma nova política relacionada à APD, conhecida como

a abordagem “3D” (Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento), que visa a integrar e associar a ajuda ao desenvolvimento nas prioridades nacionais diplomáticas e de segurança.” (NOVELLI, 2013, p. 349).

A ajuda pública ao desenvolvimento e a ajuda internacional, que inclui a ajuda à educação, é uma área de grande problematização (ver, por exemplo, MILANDO, 2005; LITTLE; GREEN, 2009; KLEES, 2010; MAJHANOVICH; GEO-JAJA, 2013) que envolve um número elevado de pessoas e de dinheiro (HARBER, 2014).

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA

A Cooperação Portuguesa (CP) é assumida como uma vertente fundamental da política externa de Portugal e na última década sofreu transformações na busca de se adaptar à conjuntura interna e ao panorama internacional (FARIA, 2010; OLIVEIRA, 2012; FARIA, 2014). Ao longo do tempo pode ser caracterizada pelas frequentes “reformas institucionais e organizacionais, traduzidas na criação, fusão e extinção de organismos”, como aconteceu em 2012 com a fusão do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento com o Instituto Camões, criando o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua (FARIA, 2014, p. 226). Desde sua criação, a CP assumiu um modelo essencialmente descentralizado devido ao fato de os vários ministérios e serviços estatais estarem dotados de verbas aplicáveis à cooperação, gerando falta de capacidade de coordenação e imprevisibilidade (política e financeira) por depender dos governos e não de uma política de Estado (FARIA, 2010; FERREIRA, 2012; OLIVEIRA, 2012). Os anos 70 marcam seu início, pois foi nesse período que se iniciou uma política de cooperação efetiva marcada pelo foco nos países africanos de língua oficial portuguesa, na altura recentemente independentes (FARIA, 2014).

Pode-se também referir que as seguintes tendências podem caracterizar a CP nos últimos 10 anos (FARIA, 2010; OLIVEIRA, 2012; CAMÕES, 2014; FARIA, 2014):

- aumento da “ajuda ligada”, que significa que é condicionada por interesses comerciais. Esse tipo de ajuda representou cerca de 70% da APD total em 2013 (a média da OCDE é de 14,3%). A última avaliação do Comité de Apoio o Desenvolvimento (CAD) da OCDE alerta para o risco de que a nova estratégia de Portugal potencialmente poderá contribuir, aumentar ainda mais, este fator (OCDE 2016);
- não cumprimento das metas assumidas internacionalmente, no que concerne, por exemplo, a disponibilizar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto à APD. Em 2016, a percentagem de APD foi de 0,17%;

- foco na promoção da língua portuguesa;
- não ser transversal aos ciclos eleitorais, o que dificulta o seu consenso, coerência, relevância e estabilidade ao nível institucional.

Uma das características da CP é a promoção da língua portuguesa, muitas vezes enformada como “expansão da língua portuguesa” (PEREIRA, 2005, p. 9-11). A promoção da língua portuguesa parece estar atualmente ainda mais presente devido à conjuntura atual da CP com a criação do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, colocando aparentemente a cooperação como uma subsidiária da língua portuguesa (FERREIRA, 2012; OLIVEIRA, 2012; FARIA, 2014).

No contexto geral da CP, os agentes da cooperação (AC) tiveram, e têm, papel importante, sendo que numa primeira fase esses não eram inseridos em projetos, mas antes enviados para os países, por exemplo, para suprir lacunas de recursos humanos nos sistemas educativos (CORREIA, 2011; IPAD, 2011).

Outra característica da CP é a não contribuição para qualquer fundo multilateral do setor da Educação, bem como para uma reduzida afetação de fundos para os subsectores do ensino básico, da educação de infância e do pré-escolar (FERREIRA, 2012). Contudo, segundo Ferreira (2012), não se pode descurar que esta é uma opção da CP devido a essas áreas serem as que merecem maior atenção por partes dos restantes parceiros do desenvolvimento.

PROGRAMA DE APOIO AO SISTEMA EDUCATIVO DA GUINÉ-BISSAU

O Programa de Apoio ao Sistema Educativo da Guiné-Bissau (PASEG) foi implementado de 2000 a 2012 e era de âmbito bilateral (AFONSO *et al.*, 2008; IPAD, 2011). Ao longo dos seus 12 anos de duração, teve duas fases: a primeira teve a duração dos anos letivos 2000/2001 ao 2008/2009 e a segunda fase dos anos letivos 2009/2010 ao 2011/2012. A sua interrupção deveu-se ao golpe de Estado do dia 12 de abril de 2012 e ao corte de relações entre o Estado Português com o Guineense. O PASEG, durante a sua vigência, teve como objetivo o reforço do sistema educativo da Guiné-Bissau, focando ao longo do tempo suas

ações na lecionação de aulas, formação em língua portuguesa, desenvolvimento profissional de professores, apoio às direções de escola e criação de Oficinas em Língua Portuguesa (OfLP)³.

As áreas envolvidas na primeira fase, do ano letivo 2000/2001 ao ano letivo 2008/2009 foram as seguintes: língua portuguesa, matemática, física, química, biologia, filosofia, educação de adultos, com predomínio da lecionação de aulas nas escolas do 3.º ciclo do ensino básico e secundário (AFONSO *et al.*, 2008; IPAD, 2008). Na segunda fase do PASEG, do ano letivo 2009/2010 ao ano letivo 2011/2012, foi-se abandonando a lecionação direta aos alunos e foram retomadas as boas práticas e lições da primeira fase partindo para uma abordagem de desenvolvimento de capacidades.

As áreas envolvidas na segunda fase do PASEG foram as seguintes: língua portuguesa, matemática, física, química, biologia, educação para a cidadania, educação de adultos, gestão e administração escolar, educação de infância e ensino pré-escolar e professores generalistas do 1.º e 2.º ciclo do ensino básico (IPAD, 2011; SANTOS; SILVA; MENDES, 2012). A nova estrutura de gestão do PASEG introduzida na segunda fase e o incremento do orçamento permitiu realizar alterações operacionais, ocorrendo a expansão territorial e o apetrechamento das Oficinas em Língua Portuguesa (OfLP). Em relação às OfLP, na segunda fase do PASEG continuou-se sua expansão e equipamento, tendo oito sido criadas na primeira fase e nove na segunda.

A partir do ano letivo 2009/2010, assistiu-se a uma alteração das atividades do PASEG, sendo formalizada e reforçada a área de gestão e administração escolar e a de cidadania e ambiente, bem como a criação da área de educação de infância e pré-escolar. Foi nesse período que a alfabetização foi excluída do Programa.

METODOLOGIA

O presente artigo seguiu uma abordagem metodológica qualitativa. Como tarefas de investigação utilizamos a recolha e análise de dados e o trabalho de campo. Como técnicas de recolha de dados, as entrevistas semiestruturadas, grupos focais, análise documental, observação não participante e notas de campo, sendo utilizada a análise de conteúdo, como técnica de análise de dados. No

3 As OfLP podem ser consideradas centros de recurso que têm como valências a disponibilização de materiais, essencialmente livros, manuais escolares, dicionários e jornais, cursos/aulas de várias temáticas, bem como promoção de iniciativas de dinamização da escola. A maioria está também equipada com computadores que são utilizados para cursos de informática, datilografar textos, digitalização de imagens, impressão, acesso à internet e a máquina fotocopadora.

presente texto, pretende-se discutir os impactos e efeitos que o apoio à educação pública teve nas escolas privadas, fruto de um estudo que decorreu de 2013 a 2016.

O estudo compreendeu a análise em profundidade de quatro escolas públicas, das 15 que tiveram o apoio do PASEG.

SOBRE AS ESCOLAS EM ANÁLISE

A Escola 1 é uma escola pública de construção definitiva, criada no ano 1983. Situa-se na área urbana de uma das regiões da Guiné-Bissau e contava com o apoio do PASEG desde 2010. No ano letivo 2012/2013, disponibilizava o 3º ciclo do ensino básico e secundário a 3481 alunos, sendo 2241 do sexo masculino e 1240 do sexo feminino. A lecionar na escola encontravam-se 72 professores, 66 do sexo masculino e seis do sexo feminino, sendo que deste universo 56 possuem formação pedagógica e 16 não. Quando o PASEG terminou (2012), essa escola tinha dois anos de apoio, razão pela qual parece que muitos dos processos ainda estavam numa fase inicial.

No que concerne ao apoio à escola, de forma global, podemos constatar que, para a maioria dos participantes no estudo, o principal objetivo do PASEG era a formação de professores com ênfase na língua portuguesa e na matemática. Quando nos debruçamos mais em profundidade na perceção dos participantes sobre a formação contínua de professores, é unânime que tiveram impacto e efeitos na escola, nos alunos e nos professores.

A Escola 2 é uma escola pública de construção definitiva e barracas⁴, que foi criada no ano 1999. Situa-se num dos bairros mais populosos de Bissau e contava com o apoio do PASEG desde 2005. No ano letivo 2012/2013, disponibilizava 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário a 5685 alunos, sendo 3197 do sexo masculino e 2488 do sexo feminino. A lecionar na escola encontravam-se 155 professores, 141 do sexo masculino e 14 do sexo feminino, sendo que desse universo 136 possuem formação pedagógica e 19 não.

De forma global, no que concerne ao apoio à escola, podemos constatar que, para a maioria dos participantes do estudo, o principal objetivo do PASEG era a criação de Oficinas em Língua Portuguesa (OfLP), para apoiar os alunos e os professores na língua portuguesa e na informática, a leção de aulas e, mais recentemente, a formação de professores.

4

Construção precária muitas vezes construída com esteiras de bambu e outro material vegetal.

A Escola 3 situa-se num bairro de Bissau e é uma escola pública de construção definitiva e barracas criada em 1989, que contava com o apoio do PASEG desde 2008. No ano letivo 2012/2013, disponibilizava 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico a 4202 alunos, sendo 2005 do sexo masculino e 2197 do sexo feminino. A lecionar na escola encontravam-se 136 professores, 76 do sexo masculino e 60 do sexo feminino, sendo que, desse universo, 128 possuem formação pedagógica e oito não.

No geral, em relação ao apoio à escola, podemos constatar que, para a maioria dos participantes do estudo, a atuação do PASEG centrou-se na criação da OfLP, no apoio à reabilitação da escola, na distribuição de materiais, na formação de professores e no apoio à direção da escola.

A Escola 4 é uma escola pública de construção definitiva, criada no ano 1958; situa-se na praça (centro) de Bissau e contava com o apoio do PASEG desde 2000. No ano letivo 2012/2013, disponibilizava 3.º ciclo do ensino básico e secundário a 4895 alunos, sendo 2877 do sexo masculino e 2018 do sexo feminino. A lecionar na escola encontravam-se 170 professores, 156 do sexo masculino e 16 do sexo feminino, sendo que, deste universo, 145 possuem formação pedagógica e 25 não.

Em geral, no que concerne ao apoio à escola, a maioria dos participantes no estudo considera que o principal objetivo do PASEG era a criação da OfLP para apoiar os alunos e os professores na língua portuguesa, a leção de aulas, a formação de professores e o suporte ao trabalho desenvolvido pela direção da escola.

Os seguintes testemunhos ilustram este aspeto:

PASEG que é um programa de apoio na Guiné-Bissau que vinha melhorando a qualidade do ensino ao nível do país através de superação pedagógica dos professores (...) O objetivo era ajudar os professores, precisamente, na melhoria das suas qualidades (...) No processo de ensino aprendizagem através de superação pedagógica bem como também no uso da qualidade da língua portuguesa. (...) Davam ações de formação para os professores de língua portuguesa e matemática e a nível das áreas de pedagogia (...) [Diretor da escola 1].

O objetivo do PASEG é para aumentar a capacidade dos professores e também ver o nível de como o ensino da Guiné como estão a funcionar e também para tentar aumentar a capacidade dos alunos, também, da escola. [Associação de Estudantes da Escola 2]

Já estou desde 1992 na educação, é um projeto que eu acompanhei e notei que mudou alguma coisa, mudou bastante, sobretudo nas escolas que beneficiaram do projeto PASEG. Se pudesse um dia visitar uma escola que não beneficiou do projeto, fazer a comparação você vai ver crianças e que realmente há uma certa diferença numa escola em que estava o projeto PASEG e aquelas que não

beneficiaram, nota-se logo a diferença. (...) Para mim de toda a verdade é o melhor projeto que passou na Guiné-Bissau na área da educação. Passaram muitos projetos que para mim não fizeram nada, mas o PASEG deixou marcar até hoje. Mesmo que não tivemos o PASEG temos o espaço como podemos testemunhar, as Oficinas, estão lá as pessoas, como disse, os colaboradores, os dinamizadores e pronto, os professores. [Diretor da escola 2]

Os dados indicam também que a intervenção do PASEG nas escolas pode ser considerada, de uma forma global, como uma intervenção exterior às escolas. Este apoio colmatou, de certa forma, a ausência generalizada de manuais escolares e acesso ao programa das disciplinas, fato apontado por Benavente e Varly (2010).

Da percepção dos participantes através dos grupos focais e das entrevistas, o impacto e efeitos mais frequentes do PASEG nas escolas analisadas são os seguintes:

- *Empowerment* no uso da língua portuguesa;
- Melhoria do trabalho colaborativo entre os professores;
- Mediação curricular na escola;
- Acesso a materiais didáticos;
- Melhoria do uso da língua portuguesa;
- Alteração do modo de planificação;
- Alteração das estratégias pedagógicas;
- Formação à direção da escola;
- Existência de formação contínua sediada na escola;
- Maior uso da língua portuguesa;
- Acesso a bibliografia e às TIC.

Quando nos centramos no impacto e nos efeitos do apoio a essas escolas públicas nas escolas privadas, constatamos que de todas as componentes do PASEG a formação de professores e a produção de materiais, aparentemente, são os elementos de apoio que se disseminaram para as escolas privadas. Porém, esse impacto e efeitos não se parecem ter manifestado na escola 1 e 3 da mesma forma.

Na escola 1 não encontramos evidências dessa permeabilidade entre escolas públicas e privadas e, conseqüentemente, do apoio à escola pública ter efeitos e impacto nas escolas privadas. Esse fato parece estar associado à intervenção do PASEG nesta escola ter tido a duração de 2 anos e se tratar de uma escola fora da capital, onde as escolas privadas não são uma realidade tão presente.

Em relação à escola 3, os dados também não apontam uma interação muito grande entre as escolas públicas e privadas e como o apoio à escola pública, nesse caso, reforça as escolas privadas. Este fato parece estar relacionado ao apoio

do PASEG se centrar, nesta escola, aos professores do 1.º e 2.º ciclo do ensino básico e de serem na sua maioria mulheres, que, devido ao papel que desempenha em casa, não acumulam funções nas escolas privadas.

O seguinte depoimento ilustra este último aspeto:

“Ponto fraco é o tempo aqui, saímos de aulas e ficamos aqui até, às vezes à 1h, 12h:30 (...) tenho outra tarefa, ficou a casa não sei quê...”

Essa permeabilidade entre escolas públicas e privadas verifica-se devido à maioria dos professores, principalmente em Bissau, acumular a docência entre as escolas públicas e as escolas privadas, fruto dos baixos salários e/ ou longos períodos de meses com salários em atraso.

A perceção dos professores aponta, também, que a formação de professores contribuiu para a alteração da forma como planificavam, como seleccionavam e utilizavam as estratégias pedagógicas e didáticas, melhorou os conhecimentos científicos e incentivou o trabalho colaborativo entre os professores. Consequentemente, deduz-se que suas práticas melhoraram. Porém, uma vertente que será necessário averiguar no futuro é até que ponto essas formações influenciaram efetivamente as práticas dos professores e qual a tipologia de escola(s) que teve mais ganhos.

Quando conjugamos os dados recolhidos das diferentes tipologias de apoio, formação de professores com a produção e distribuição de materiais, podemos concluir que o PASEG contribuiu para a mediação curricular intra e inter-escolas apoiadas, parecendo que poderá também ter contribuído para essa mediação em outras escolas, pela partilha de documentos entre professores e pela acumulação de funções por parte destes nas escolas privadas, principalmente em Bissau. Logo, há uma teia complexa de relações entre as escolas públicas e privadas que propagou os efeitos e impactos do PASEG e vice-versa.

Na escola 2, verificamos que a mediação curricular numa fase inicial do PASEG teve início com a adoção dos programas da escola privada A, que é tida como referência pelos professores dessa escola e, possivelmente, pelos Agentes da Cooperação⁵ do PASEG. Assim, nas sessões de formação do PASEG, numa fase inicial, foi realizada uma mediação curricular de segundo nível e uma influência dessa escola privada nas ações do PASEG. Esse fato mostra como não é unidirecional o fluxo de efeitos e impactos, porém os dados indicam que o fluxo foi superior das escolas públicas para as privadas devido ao apoio que as escolas públicas receberam do PASEG.

5 Cidadão que participe na execução de uma ação de cooperação financiada pelo Estado Português, promovida ou executada por uma entidade portuguesa de direito público ou privado sem fins lucrativos em países terceiros.

O seguinte depoimento ilustra esses aspetos:

Nós por exemplo da biologia, estamos a trabalhar com programas e textos da escola privada A. Mas aqueles mesmos textos, quando estivemos nas aulas de GAP, não é, também com as mesmas características, a mesma matéria. O texto foi elaborado pela escola privada A não o PASEG. Dizer aqui que o PASEG substituiu o Governo também não concordo. Mesmo aqui há textos de história que é texto que provém da escola privada A. Não é o PASEG. Se admitirmos que o PASEG substituiu o Governo então a escola privada A também substituiu o Governo. Eu não nego, o PASEG ajudou muito, muito, muito na elaboração do programa até havia matérias que discutíamos na aula de GAP, matéria de biologia. Eu não nego, mas substituir não. [GAPE2]

Eu quando cheguei aqui quase só nos anos anteriores, nos últimos anos anteriores é que participei numa reunião de coordenação não existia. Ninguém fazia isso, cada qual dava a matéria. Quantas vezes chegamos na prova de coordenação tivemos que mudar algumas perguntas numa das classes porque não têm essa matéria. Um professor dava outro texto de outra escola. Mas na escola privada A há pessoas do PASEG lá. Então orientavam, eu não diria que são eles é que deram a matéria, porque essa matéria nesse primeiro ano, essa matéria, eu forneci alguns livros para eles, veio até aqui quando estava na escola privada B. Veio buscar porque nós é que dávamos aulas na escola privada C, ali é que conhecemos. Depois eu dava aulas na escola privada A. Ele me contactou para fazer o texto, porque tínhamos um texto que caducou há muito tempo que era da escola B. Então ele me contactou. (...) Então dei-lhe alguns livros e fez a coleção e até me mostrou o primeiro texto antes de ser completado. Mandou-me uma cópia. Eu vi, fiz algumas correções e enviei-lhe. Então ele conseguiu fazer o texto, o texto está bem perfeito. Não é que o PASEG vai substituir alguma matéria, por a matéria é científica, é na área. Por exemplo no 11.º ano é na área científica. A aqui ainda estamos no 12.º ano, os programas são variados porque não tem um, porque se houver uma compilação, porque ele também está a trabalhar alguns. Se houver a compilação então vai ser um texto único. Isso significa que o PASEG em toda a forma não substitui totalmente, mas uma grande parte o PASEG fez. Como diz o colega o PASEG ajudou bastante o Governo, isto é, numa parte vem substituir porque alguma parte o Governo não vai fazer. [GAPE2]

A intervenção do PASEG focou-se mais no nível de decisão curricular de realização promovendo uma mediação curricular intra e inter escolas com ramificações para as escolas privadas. Esse aspeto é uma característica que vai em sentido contrário às PEG e ao que refere Anderson-Levitt (2008), pois geralmente o foco é no nível de decisão curricular político-administrativo, isto é a nível macro. Este fato parece estar associado às características da cooperação promovidas pelo PASEG, devido, *inter alia*, à dimensão do país e consequentemente do sistema educativo, para além da maioria da população viver em Bissau, capital do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo abordou, de forma exploratória, os impactos e efeitos que o apoio do PASEG à educação pública teve nas escolas privadas.

Tendo em consideração as várias componentes de apoio do PASEG às escolas públicas, constatámos que a formação de professores e a produção de materiais, aparentemente, são as componentes de apoio que se disseminaram para as escolas privadas. Contudo, esse aspecto não se manifestou da mesma forma na escola 1 e na escola 3. Na escola 1, esse aspeto parece estar relacionado ao fato de essa escola situar-se fora da capital do país, onde a oferta de educação privada é diminuta; logo, as possibilidades de os professores acumularem funções praticamente não existem. Na escola 3, o fato de a maioria dos professores apoiados serem mulheres, diminuiu a possibilidade de acumulação de funções em escolas privadas devido, essencialmente, ao papel atribuído pela sociedade guineense às mulheres – por exemplo assegurar as tarefas domésticas.

Verificámos também que materiais das escolas privadas transitaram para as escolas públicas devido a este acumular de funções dos professores, embora a um nível mais reduzido. Esta transplantação parece ter ocorrido, apenas, numa fase inicial do PASEG e originou uma mediação curricular de segundo nível e uma influência de uma escola privada nas ações do PASEG.

O PASEG contribuiu para a mediação curricular intra e inter-escolas públicas e privadas em Bissau. Os fatores que parecem ter contribuído decisivamente para essa mediação curricular são a formação de professores disponibilizada, a produção de materiais, a partilha de documentos entre professores, e a acumulação de funções por parte dos professores em escolas públicas e privadas. Assim, há uma teia complexa de relações entre as escolas públicas e privadas que propagou os efeitos e impactos do PASEG.

Podemos concluir que o apoio às escolas públicas não garante o reforço destas, pois, como vimos no caso de Bissau os professores acumulavam funções em escolas privadas. Contudo, com os dados disponíveis não nos é possível concluir qual a tipologia de escola(s) que teve mais ganhos com este apoio do PASEG e em que medida o apoio às escolas públicas contribuiu para criar desequilíbrios na crescente mercantilização da educação, funcionando como um fator que aumentou a concorrência entre escolas públicas e privadas.

De futuro consideramos que seria relevante aprofundar a análise do presente artigo alargando a amostra para que a recolha de mais dados de natureza empírica possibilitem indagar mais conclusões sobre essa interação entre oferta pública e privada e se o PASEG contribuiu para que a oferta da iniciativa privada de educação no 3.º ciclo do ensino básico e secundário não aumentasse.

REFERÊNCIAS

AFONSO, M. et al. **Avaliação de três intervenções no sector da educação na Guiné-Bissau (2000-2007)**. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Lisboa, p.124. 2008

ANDERSON-LEVITT, K. M. Globalization and Curriculum. In: CONNELLY, F. M.; HE, M. F., *et al* (Ed.). **The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction**. Londres: SAGE Publications, 2008. p.349-368.

BALL, S. J. **Global education inc: new policy networks and the neo-liberal imaginary**. Londres: Routledge, 2012.

BALL, S. J. **Education plc: understanding private sector participation in public sector education**. Londres: Routledge, 2007.

BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. Globalization and education: an introduction. In: BURBULES, N. C. e TORRES, C. A. (Ed.). **Globalization and education: critical perspectives**. Londres: Routledge, 2000. p.1-26.

CAMÕES. **Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento**. 2014. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/estatisticas-da-apd/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estatisticas-apd>. Acesso em: 10 de abril.

CHARLOT, B. Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. Texto da conferência proferida na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, a 14 de Junho de 2007. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**: 129-136 p. 2007.

CORREIA, A. M. N. G. A Cooperação Portuguesa e a Educação. In: **COOPEDU** - Congresso Portugal e os PALOP Cooperação na Área da Educação, Anais, Lisboa: CEA, 2011. p.15-39.

CORTESÃO, L.; STOER, S. Cartografando a transnacionalização do campo educativo: O caso português. In: SANTOS, B. D. S. (Ed.). **Globalização: fatalidade ou utopia**. Porto: Afrontamento, 2002. p.369-406.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 423-460, 2004. ISSN 0101-7330. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000200007&nrm=iso.

DALE, R.; ROBERTSON, S. Interview with Boaventura de Sousa Santos. **Globalisation, Societies and Education**, v. 2, n. 2, p. 147-160, 2004/07/01 2004. ISSN 1476-7724. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14767720410001733629>.

FARIA, R. M. T. **Dez anos de cooperação portuguesa (1998-2008)**: Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique e S. Tomé e Príncipe. 2010. 122 f. (Mestrado). Ciência Política, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2010.

_____. **A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012)**: um ensaio de modelização. 2014. 416 f. (Doutorado em História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

FERREIRA, P. M. **Entre o Saber e o Fazer: A Educação na Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento**. Campanha Global pela Educação. Lisboa, p.116. 2012

GEO-JAJA, M.; ZAJDA, J. Rethinking Globalization and the Future of Education in Africa. In: ZAJDA, J. (Ed.). **International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research**: Springer, 2005. p.109-129.

GIDDENS, A. **O mundo na era da globalização**. Barcarena: Editorial Presença, 2005.

HALLAK, J. Globalisation and its Impact on Education. In: Teame Mebrahtu, M. C. A. D. J. (Ed.). **Globalisation, Educational Transformation and Societies in Transition**. Oxford: Symposium Books, 2000. p.21-40.

HARBER, C. **Education and international development: theory, practice and issues**. Oxford: Symposium Books, 2014.

HÄRMÄ, J. Is there a private schooling market in poor neighbourhoods in Maputo, Mozambique? Exploring the role of the non-state education sector. **Oxford Review of Education**, v. 42, n. 5, p. 511-527, 2016/09/02 2016a. ISSN 0305-4985. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2016.1215612>.

_____. **Study of non-state provision of education in Maputo**. Department for International Development Mozambique. Maputo, p.30. 2016b

IPAD. **Programa de Apoio ao Sistema Educativo na Guiné-Bissau** – ano lectivo 2008-2009 - Ficha Sumário. IPAD. Lisboa, p. 3. 2008

_____. **Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: IPAD, 2011. 528.

KAMENS, D. H.; BENAVIDES, A. National, regional and international learning assessments: trends among developing countries, 1960–2009. **Globalisation, Societies and Education**, v. 9, n. 2, p. 285-300, 2011/06/01 2011. ISSN 1476-7724. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14767724.2011.577337>.

KING, K.; MCGRATH, S. A. **Knowledge for Development?** Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid. Londres: Zed Books, 2004. ISBN 1842773259.

KLEES, S. J. Aid, Development, and Education. **Current Issues in Comparative Education**, v. 13, n. 1, p. 7-28, 2010.

KLEES, S. J.; SAMOFF, J.; STROMQUIST, N. P. Conclusion. In: KLEES, S. J.; SAMOFF, J., *et al* (Ed.). **The World Bank and education : critiques and alternatives**. Roterão: Sense Publishers, 2012. p.227-238.

LITTLE, A. W.; GREEN, A. Successful globalisation, education and sustainable development. **International Journal of Educational Development**, v. 29, n. 2, p. 166-174, 2009. ISSN 0738-0593. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059308001028>.

MAJHANOVICH, S.; GEO-JAJA, M. A. **Economics, Aid and Education**. Roterão: Sense Publishers, 2013.

MILANDO, J. **Cooperação sem desenvolvimento**. Lisboa: ICS - Instituto de Ciências Sociais, 2005.

MORGADO, J. C.; FERREIRA, J. B. Globalização e autonomia: desafios, compromissos e incongruências. In: MOREIRA, A. F. e PACHECO, J. A. (Ed.). **Globalização e educação**. Desafios para políticas e práticas. Porto: Porto Editora., 2004. p.61-86.

NOVELLI, M. The new geopolitics of educational aid: From Cold Wars to Holy Wars? **International Journal of Educational Development**, v. 30, n. 5, p. 453-459, 9, 2010. ISSN 0738-0593. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059310000349>.

_____. A fusão entre segurança e desenvolvimento no setor da educação: discursos e efeitos. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 345-370, 2013. ISSN 0101-7330.

OLIVEIRA, A. F. **Relatório Aid Watch 2012** – uma leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa, p.60. 2012

PACHECO, J. A. Processos e práticas de educação e formação: Para uma análise da realidade portuguesa em contextos de globalização. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 22, p. 105-143, 2009. ISSN 0871-9187. Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872009000100006&nrm=iso.

_____; MARQUES, M. Governamentalidade curricular: ação dos professores em contextos de avaliação externa. In: OLIVEIRA, M. R. N. S. (Ed.). **Professor: formação, saberes e problemas**. Porto: Porto Editora, 2014. cap. 6, p.105-135.

_____; PEREIRA, N. Globalização e identidade no contexto da escola e do currículo. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, p. 371-398, 2007. ISSN 0100-1574. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742007000200008&nrm=iso.

PEREIRA, L. T. Cooperação para o desenvolvimento: complexidades e desafios. In: MATEUS, M. H. M. e PEREIRA, L. T. (Ed.). **Língua portuguesa e cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: Colibri, 2005. p.9-15.

ROBERTSON, S. L. Researching Global Education Policy: Angles In/Out/Out... In: VERGER, A.;NOVELLI, M., et al (Ed.). **Global education policy and international development: New agendas, issues and policies**. Londres: Bloomsbury Academic, 2012. cap. 2, p.33-51.

ROBERTSON, S. L.; DALE, R. The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. **Oxford Review of Education**, v. 39, n. 4, p. 426-445, 2013/08/01 2013. ISSN 0305-4985. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2013.820465>.

SANTOS, B. S. **Globalização: fatalidade ou utopia**. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. Globalizations. **Theory, Culture & Society**, v. 23, n. 2-3, p. 393-399, 2006. Disponível em: <http://tcs.sagepub.com/content/23/2-3/393.abstract>.

_____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S. e MENESES, M. P. (Ed.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2010. p.23-71.

SANTOS, J. G. D.; SILVA, R. D.; MENDES, C. Culturas de apoio a Professores em contexto de fragilidade educativa: Algumas reflexões e lições da Guiné-Bissau. In: **II COOPEDU - ÁFRICA E O MUNDO**, Anais, Lisboa: ISCTE-IUL, CEA, ESECS- IPL, 2012. p.64-77.

SHIELDS, R. A. **Globalization and International Education**. Londres: Bloomsbury Academic, 2013.

SILVA, R. D.; SANTOS, J. G. D.; PACHECO, J. A. Crossed looks: globalisations and curriculum in Guinea-Bissau. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 45, n. 6, p. 978-999, 2015/11/02 2015. ISSN 0305-7925. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03057925.2015.1013018>.

SMITH, D. G. Curriculum and Teaching Face Globalization. In: PINAR, W. (Ed.). **International Handbook of Curriculum Research Mahwah**: Lawrence Erlbaum Associates, 2003. p.35-51.

STEINER-KHAMSI, G. Understanding policy borrowing and lending. Building comparative policy studies. In: STEINER-KHAMSI, G. e WALDOW, F. (Ed.). **World yearbook of education 2012**. Policy borrowing and lending in education. Londres: Routledge, 2012. p.5-17.

TEODORO, A.; ESTRELA, E. Curriculum policy in Portugal (1995–2007): global agendas and regional and national reconfigurations. **Journal of Curriculum Studies**, v. 42, n. 5, p. 621-647, 2010/10/01 2010. ISSN 0022-0272. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220271003735728>.

THOMAS, E. Globalisation, Cultural Diversity and Teacher Education. In: CULLINGFORD, C. e GUNN, S. (Ed.). **Globalisation, education and culture shock**: Ashgate, 2005. p.138-155.

VERGER, A.; FONTDEVILA, C.; ZANCAJO, A. **The privatization of education : a political economy of global education reform**. Nova York: Teachers College Press, 2016.

VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. Global education policy and international development: an introductory framework. In: VERGER, *et al* (Ed.). **Global education policy and international development: New agendas, issues and policies**. Londres: Bloomsbury Academic, 2012. cap. 1, p.3-31.

RUI DA SILVA é Investigador integrado do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto/Portugal. É doutor em Ciências da Educação na especialidade de Desenvolvimento Curricular.

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em fevereiro de 2019*

Subsídio público à oferta educacional privada: reflexões a partir do modelo irlandês¹

Public subsidy for private educational supply: reflections from the irish model

Subsidio público a la oferta educativa privada: reflexiones a partir del modelo irlandés

THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO
JULIANA DE PAULA EDUARDO AZEVEDO

Resumo: Fruto de pesquisa de natureza exploratória, em fontes documentais primárias e secundárias e em entrevistas, o artigo investiga o modelo irlandês de acesso à educação obrigatória, que se assenta na escolha parental de escolas, organiza-se sem a presença de escolas estatais e garante a gratuidade. Com base em estudos sobre privatização, indica-se, na forma de fechamento não conclusivo, contradições decorrentes de seleção praticada pelas escolas e limites aos tipos de escolas “disponíveis” na região de Dublin como inibidores para a escolha, suscitando o aprofundamento de estudos sobre esses formatos, no contexto de ampliação desse modelo associado a interesses corporativos.

Palavras-chave: financiamento, escolha parental, escolas privadas.

Abstract: The article explores the Irish model of access to compulsory education using exploratory research from primary and secondary sources and interviews. The model is based on the choice of schools by families, which is organized without the presence of state schools, even though the educational offer is free. Based on the findings of the preliminary research the model reveals its contradictions resulting from the selection criteria practiced by the schools and the limits perceived by the interviewers with the types of schools available in the Dublin area. As a result, further analysis of these formats is relevant especially within the context of the broadening corporate interests in education globally.

Keywords: funding, parental choice, private schools

Resumen: Fruto de investigación de naturaleza exploratoria, en fuentes documentales primarias y secundarias y en entrevistas, el artículo investiga el modelo irlandés de acceso a la educación obligatoria, basado en la elección parental de escuelas, se organiza sin la presencia de escuelas estatales, y garantiza la gratuidad. Basado en los estudios sobre privatización, se indica, en la forma

de cierre no conclusivo, las contradicciones derivadas de selección practicada por las escuelas y de los límites a los tipos de escuelas “diponibles” en la región de Dublín, como inhibidores para la selección, suscitando la profundización de estudios sobre estos formatos, en el contexto de ampliación de ese modelo asociado a intereses corporativos.

Palabras clave: financiación, elección parental, escuelas privadas.

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, apoiada em levantamento de informações em fontes primárias e em entrevistas com mães de estudantes que se encontravam matriculados em escolas irlandesas, localizadas em Dublin, na etapa obrigatória. O trabalho contou ainda com aporte da literatura sobre o tema investigado.

Segundo o Dicionário de Sociologia Moderna (1970), organizado por Theodorson e Theodorson, os estudos exploratórios cumprem a função de ampliar o grau de informação sobre determinado objeto, permitindo ao pesquisador elaborar, com mais qualidade, hipóteses para o desenvolvimento de investigação futura e escolher os mais adequados procedimentos metodológicos. Além disso, pesquisas exploratórias auxiliam os pesquisadores a entender melhor o fenômeno estudado, quando se identifica ausência de informações suficientes sobre o tema. Para Polit, Beck e Hungler (2004), esse tipo de estudo permite elaborar descrições mais detalhadas dos fenômenos, etapa necessária ao desenvolvimento da pesquisa sobre temas pouco conhecidos.

Tratou-se, pois, de uma aproximação sistemática ao objeto investigado com vistas a fornecer elementos para a composição de um quadro de referência teórico-metodológica a respeito dos modelos de financiamento público a escolas de educação obrigatória geridas privadamente.

Este tema atrela-se a estudos anteriormente desenvolvidos (suprimido, 2014, 2017) a respeito de programas de subsídio público à oferta educacional privada², os quais, na última década, recebem o apoio de movimentos organizados e de corporações, inclusive em âmbito mundial, alicerçados na defesa da primazia da escolha das famílias pela escola de seus filhos, sobre sua oferta estatal e na desqualificação da oferta educacional pelo Estado (EDWARDS JUNIOR; HALL, 2017; suprimido, 2014).

Trata-se de movimentos de “advocacy ” pró escolha parental (choice)³, como o National School Choice Week nos EUA, potencializados por fundações privadas e partidos políticos conservadores que passam a disputar a agenda educacional em diferentes contextos, inclusive no Brasil (KLEES *et al*, 2012; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; ADRIÃO; 2009, 2017). Tais orientações, entendidas por parte da literatura como formas de privatização da oferta educativa (entre tantos, Apple, 2003 e Scott, 2009 para os EUA, Lubienski e Yoon, 2017 – Canadá; Adrião, 2009 e 2017; Freitas, 2015; Domiciano; 2012- Brasil), assentam-se na substituição da oferta educacional estatal pela ampliação de programas de escolha parental financiados por fundos públicos.

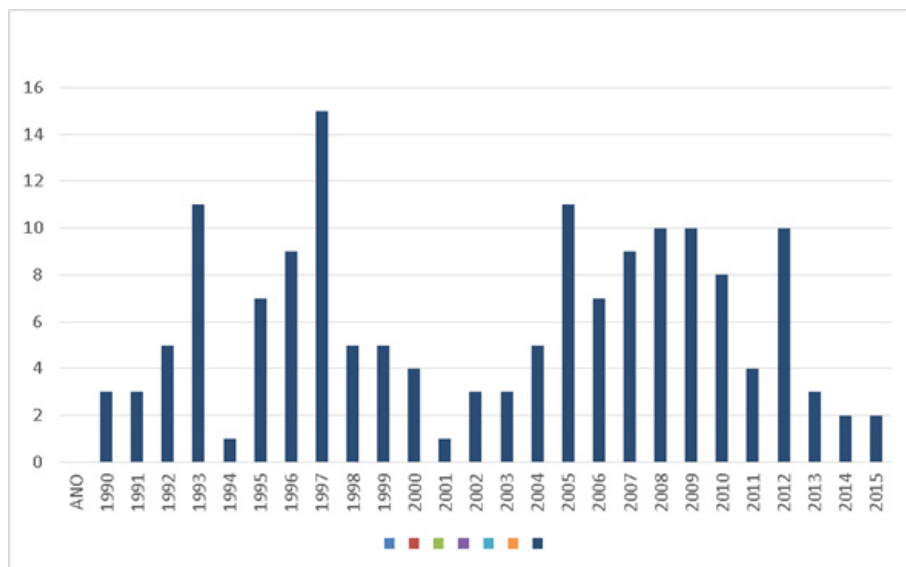
No entanto, o modelo de oferta educacional irlandês, embora figure como referência de sistema educacional alicerçado na “escolha parental” (FOX, BUCHANAN; 2008), é pouco tratado pela literatura em geral.

O Gráfico 1 indica a proporção com que o tema da escolha de escolas foi tratado no conjunto dos trabalhos inventariados em pesquisa junto ao *Web of Science*⁴, para o período de 1990-2015. O inventario considerou os artigos em periódicos relacionados à educação obrigatória localizados por meio do descritor CHOICE presente em seus títulos ou resumos, sendo condição para a inclusão no levantamento bibliográfico, a existência desse último.

3 Estudos mais sistemáticas sobre o tema da escolha parental para diversos contextos encontram-se em Lubienski (2011) Lubienski e Lee (2017) e OCDE (2014 e 2012).

4 *Web of Science* (Web-S) é uma plataforma de acesso a referências que agregou o ISI- *Web Knowledge*, constituída por mais de 12 mil fontes e gerida pela Thomson Reuters Scientific. O acesso se deu por meio do *link wokinfor.com* acessado com o *login* da CAPES durante entre 2015 e 2016.

Gráfico 1 - Incidência de publicações com resumo disponíveis no WEB of Science/ISI- descritor CHOICE- 1990-2015



Do total de artigos encontrados com o descritor, 193 associavam-se ao campo EDUCATION ou EDUCATIONAL RESEARCH; desses, 70 se referiam à educação em sua etapa obrigatória, cf. gráfico 1, mas apenas dois analisavam a situação da Irlanda: Lynch e Moran (2006) e Buchanan e Fox (2008).

Lynch e Moran (2006) problematizam estudos que não consideram sincronicamente as políticas de escolha da escola com a ampliação do discurso neoliberal e o crescimento do mercado global da educação. Complementarmente, para os autores, as escolas têm identidades e são identificadas em função da classe social que as frequenta, de modo que escolas que tradicionalmente atendam grupos de baixa renda, dificilmente alteram essa identidade, mesmo se alterados o grupo social que as frequenta e suas taxas de desempenho acadêmico. O contrário também se verifica: escolas que foram pagas, ao se tornarem gratuitas ainda atraíam estudantes de classe média. Reconhecem, entretanto, que não havia por parte do Estado, incentivos que associassem o ‘direito de escolha’ a estratégias de competição entre escolas, mas alertam para tendências de crescimento do setor privado com fins de lucro, incentivado pelo repasse de fundos públicos, especialmente no nível secundário, etapa não retratada neste artigo.

Em posição diametralmente oposta encontrou-se o artigo de Buchanan e Fox (2008), no qual se analisa o sistema irlandês em diálogo com o modelo de *charter school* estadunidense. Para os autores, a ‘escolha’ e a ‘liberdade’, medidas pela capacidade dos pais de selecionarem as escolas de seus filhos, estão profundamente enraizadas no *ethos* nacional dos Estados Unidos. Entretanto, se os pais americanos ricos sempre exercitaram a escolha da escola, o mesmo não ocorre com os estudantes de minorias e de baixa renda, os quais, muitas vezes, ficam limitados a frequentar escolas de pior qualidade. O texto sobre a natureza da escolha da escola pautou-se em pesquisa conduzida junto a uma amostra intencional de escolas primárias irlandesas. Os autores examinam cinco aspectos do sistema nacional irlandês de ensino primário, que poderiam fornecer modelos para educadores americanos, cuja visão muitas vezes para nas fronteiras dos Estados Unidos: lei da educação, mecanismos de escolha da escola, estrutura curricular nacional, o papel da avaliação, e o papel dos pais e educadores na criação de novas escolas.

Em outro trabalho, os mesmos autores informam que o compromisso da Irlanda com a escolha da escola expressa-se tanto em políticas de admissão à escola, inclusive por não se pautar na matrícula georreferenciada, quanto na possibilidade de as famílias optarem por escolas com distintas orientações - confessionais, focadas na língua irlandesa (gaélica), multiconfessionais ou, ainda, pela educação domiciliar (FOX; BUCHANAN; 2008).

Por matrícula georreferenciada entendem-se os procedimentos que atrelam a escola de destino a áreas geograficamente definidas, em geral, em função do local de residência do estudante. Na maioria dos casos, o atendimento associa-se à distribuição dos fundos públicos resultantes de impostos. Esse procedimento foi identificado em pesquisa realizada nos estados norte-americanos de Maryland e Georgia, dado serem os Estados Unidos que disseminam trabalhos (ARCHBALD, 2004) e movimentos da sociedade civil defensores do fim do georreferenciamento e da introdução de programas de escolha da escola como mecanismo para que famílias pobres rompam ciclos de desigualdade na oferta educacional, instituídos pela obrigatoriedade de matricular os filhos nas escolas dos bairros em que moram.

O texto se organiza em três partes: informações sobre a organização da educação obrigatória na Irlanda, com destaque para as formas praticadas pelas escolas para a matrícula dos estudantes; análise das entrevistas coletadas e indicações finais.

As informações foram coletadas entre 2016-2018, por meio de pesquisa documental em sítios oficiais do *Department of Education and Skills* (DES) e demais órgãos governamentais e em notícias divulgadas em jornais irlandeses.

Complementarmente coletou-se, por meio de entrevistas semiestruturadas gravadas ou registradas⁵, o depoimento de cinco mães de estudantes matriculados em escolas primárias ou pós primárias distribuídas pela região metropolitana de Dublin.

NOTAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL IRLANDÊS

Na Irlanda, a escolha da escola pelos pais é um direito definido constitucionalmente, no Artigo 42:

1. O estado reconhece a família como educador primário e natural da criança e garante e respeita o direito inalienável e dever dos pais para fornecer, de acordo com seus meios, a educação religiosa e moral, intelectual, física e social de seus filhos. 2 Pais devem ser livres para fornecer essa educação em suas casas, em escolas privadas ou em escolas reconhecidas ou estabelecidas pelo Estado. 3 1º O estado não obriga os pais a violarem sua consciência pela preferência legal no envio de seus filhos para escolas estabelecidas pelo Estado, ou a qualquer tipo específico de escola designado pelo Estado. 2º o Estado, no entanto, como guardião do bem comum, exige que as crianças recebam uma mínima educação, moral, intelectual e social. 4 - o estado deve fornecer educação primária de graça e envidar esforços para completar e dar auxílio razoável para iniciativa educacional particular e, quando o bem público o exigir, fornecer outros equipamentos escolares ou instituições, considerando, no entanto, os direitos dos pais, especialmente em matéria de formação religiosa e moral.⁶ (Constitution of Ireland – tradução livre do autor)

5 As entrevistas seguiram as normas éticas para sua realização e foram autorizadas por termo de consentimento assinado pelas entrevistadas, os quais encontram-se arquivados.

6 Texto atualizado original da Constituição da Irlanda, disponível em <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en#article42>

1 The State acknowledges that the primary and natural educator of the child is the Family and guarantees to respect the inalienable right and duty of parents to provide, according to their means, for the religious and moral, intellectual, physical and social education of their children.

2 Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognised or established by the State.

3 - 1º The State shall not oblige parents in violation of their conscience and lawful preference to send their children to schools established by the State, or to any particular type of school designated by the State.

2º The State shall, however, as guardian of the common good, require in view of actual conditions that the children receive a certain minimum education, moral, intellectual and social.

4 The State shall provide for free primary education and shall endeavour to supplement and give reasonable aid to private and corporate educational initiative, and, when the public good requires it, provide other educational facilities or institutions with due regard, however, for the rights of parents, especially in the matter of religious and moral formation (Ireland, 2015).

O texto constitucional, além de garantir a primazia da decisão da família sobre a educação dos filhos, garante que o Estado não poderá violar a consciência e as preferências das famílias exigindo que seus filhos frequentem escolas estatais. Ainda que assegure às novas gerações o acesso a um mínimo de educação, este poderá ocorrer em casa, em instituições públicas ou privadas.

A Constituição caracteriza como ‘escolas nacionais’ todas as instituições financiadas pelo estado, ainda que de propriedade e gestão privada. No caso das confessionais, a imensa maioria, o Artigo 42 ressalta o direito à liberdade religiosa dos estudantes.

Na Irlanda, é função do Ministério da Educação determinar a política educacional nacional e definir um currículo mínimo; autorizar o funcionamento e financiar escolas reconhecidas, monitorar e avaliar a qualidade, a eficiência e a eficácia de todas as escolas e dos setores que arrendem terras ou edifícios com o propósito de estabelecer uma escola. Segundo o documento *Education Act* de 1998, cabe ainda ao Departamento de Educação e Ciência da Irlanda (DES), órgão do Ministério da Educação, pagar diretamente os salários de todos os professores das escolas subvencionadas, aprovar pedidos para o estabelecimento de novas escolas primárias, contribuir para os custos das instalações escolares e inspecionar periodicamente as unidades escolares. (*Ireland, Education Act*, 1998). Ao Ministro da Educação cabe, em concordância com o Ministro das Finanças, determinar anualmente os critérios pelos quais qualquer classe ou classes de escolas ou centros reconhecidos para a educação serão financiados com verbas destinadas pelo *Oireachtas*. (*Ireland, Education Act*, 1998)

O Parlamento Nacional (*Oireachtas*) é composto pelo presidente e duas casas legislativas: *Dáil Éireann* (Câmara dos Deputados) e *Seanad Éireann* (Senado), cujas funções e poderes derivam da Constituição da Irlanda, promulgada em 1 de julho de 1937. As Câmaras do *Oireachtas* situam-se em Leinster House/Dublin e são responsáveis por normatizar a educação no país⁷.

De acordo com pesquisa em documentos oficiais, em 2017, a educação básica organizava-se em quatro níveis: pré-escola (crianças entre 3 e 4 anos sem frequência obrigatória); seis anos de educação primária obrigatória (crianças entre 4 a 12/13 anos de idade); escola secundária composta, por dois ciclos (Junior e Senior), sendo que apenas o primeiro ciclo é obrigatório. A partir do segundo ciclo do secundário diferenciam-se as trajetórias escolares. A oferta escolar, ainda que gratuita, deriva de provedores privados subsidiados pelo poder público (*Ireland, Education Act*, 1998).

7

<<http://www.oireachtas.ie/parliament/about/>>. Acesso em jan/2018.

Regulada por Lei Nacional, as escolas nacionais subvencionadas são impedidas de cobrar mensalidades ou taxas, salvo como contribuição voluntária. Em 2016, a subvenção mensal por aluno nas escolas primárias correspondeu a €170⁸. Além desse subsídio per capita e do pagamento de professores, o Estado repassa recursos para a manutenção das escolas e para a aquisição de livros e material escolar; nesse caso, entre 15 e 21 Euros por aluno. Escolas que atendiam estudantes considerados vulneráveis economicamente ou com necessidades educativas especiais recebiam complementação no valor per capita. Já as escolas privadas não recebem nenhum tipo de subsídio.

Dados da OCDE, publicados em 2017, indicavam que a Irlanda gastava⁹ por aluno abaixo da média internacional, ocupando a 19ª posição dentre os países que integram o levantamento da organização. No caso da educação primária, os dados mantinham o país na 19ª posição desde 2013. De acordo com o relatório, a média de gasto público por aluno/ano na educação primária equivalia a €6.464, sendo que a média dos países da OCDE foi €7.233; no ensino secundário o valor anual praticado pelo governo irlandês consistiu em cerca de €8.200, enquanto a média encontrava-se entre €8.300. Ainda de acordo com a mesma Organização, na Irlanda, 97% dos fundos públicos para o ensino primário eram destinados a escolas “públicas”, ou seja, as escolas nacionais, enquanto na média da OCDE esse repasse equivalia a 93%. No ensino secundário, a Irlanda destinou 93% dos fundos públicos para escolas públicas/nacionais, equiparando-se à média praticada pelos países da OCDE. (OCDE, 2017, Table B3.1.a)

ADMISSÃO DE ALUNOS: INDAGANDO SOBRE COMO SE ESCOLHE A ESCOLA

Em relação ao tipo de mantenedora, o DES classifica as escolas primárias nacionais, como confessional, inter-confessional e multi-confessional podendo ofertar o ensino em inglês ou irlandês (gaélico)¹⁰.

Por confessional entende-se a escola vinculada a uma única comunidade religiosa e que oferece educação religiosa de acordo com as tradições, práticas e crenças dessa comunidade religiosa específica. Escolas interconfessionais correspondem às escolas que se encontram sob tutela de mais de uma comunidade

8 Algo em torno de R\$ 680,00 em valores de 2018.

9 Gastos de educação abrangem as despesas com escolas, universidades e outras instituições de ensino públicas e privadas. Gastos incluem instruções e auxiliar de serviços para estudantes e famílias fornecidas através de instituições de ensino. Gastar é mostrada em USD por aluno e em percentagem do PIB (OCDE, 2017).

10 <<https://www.education.ie/en/Schools-Colleges/Information/Diversity-of-Patronage/Patronage-Description.html>>. Acesso janeiro 2018.

religiosa. Já as escolas multiconfessionais, no contexto irlandês, são aquelas que não fornecem educação religiosa como parte de seu currículo e escolas que fornecem educação sobre religiões diferentes por período determinado e em função das solicitações dos pais. Tais escolas podem funcionar sob distintos *ethos* institucionais, neste contexto, entendidos como o conjunto de valores que propagam¹¹.

A Tabela apresenta, em período selecionado, o total de escolas primarias nacionais irlandesas por *ethos institucional*.

Tabela 1 - Total de escolas primárias por ethos institucional*. Ano letivo 2012 e 2017

Ethos institucional	Total de escolas -2012	Total de escolas - 2017
Católica	2.884	2.794
Irlandesa	180	175
Multiconfessional	73	106
Presbiteriana	14	15
Interconfessional	8	18
Mulçumana	2	2
Metodista	1	1
Judaica	1	1
Quaker	1	1
Outras	1	2
Total	3.165	3.115

Fonte: As autoras, com base em Darmody, Smyth e McCoy (2012), p.2 e Tickner (2017), p.8.

A primeira informação a destacar refere-se à proporção de escolas primárias católicas em relação às demais: 89%, em 2017. Destaca-se ainda a diminuição, no período, no número total de escolas em funcionamento (50 a menos), ao mesmo tempo em que se observa o crescimento de escolas multi e interconfessionais e a diminuição no número de escolas católicas e irlandesas.

Considerando o que no país se caracteriza como *ethos institucional*, O' Mahony (2008), em *survey* para Conferência Episcopal de 2008, assinalava que a concentração da matrícula na escola católica associava-se, na maioria das vezes, à falta de opção enfrentada pelos pais, tendo em vista o fato de que, na proximidade da residência, a única escola disponível é a católica. Para o autor, esta é a razão para que, em muitos casos, pais não-católicos enviem seus filhos para uma escola com

11 Disponível em <https://www.education.ie/en/Schools-Colleges/Information/Diversity-of-Patronage/>. Acesso em setembro de 2017.

essa denominação. Ainda assim, a maioria dos participantes no estudo afirmou que a escola frequentada pelo filho correspondia à primeira escolha, pois a distância de casa foi considerada fator determinante para a escolha. Por outro lado, o mesmo estudo indicou que, enquanto 37% escolheriam uma escola da mesma religião, 10% escolheriam uma escola laica e, dentre esses, aqueles oriundos de outros Estados-membros da União Europeia foram 3,8 vezes mais propensos a escolher uma escola não religiosa em comparação com os seus homólogos irlandeses.

Darmody, Smyth e McCoy (2012) confirmam que a matrícula nas escolas primárias se dão em função da proximidade da casa, em geral em escola paroquial local, na qual crianças que tenham irmãos ou pais como ex-alunos são priorizadas. Já para Cohen-Zada e Sander (2007), alguns pais podem enviar seus filhos para escolas confessionais com vistas a preservar a identidade religiosa da família, enquanto outros procurariam escolas que não promovessem um sistema de fé específico. Para esses autores, estudos desenvolvidos nos EUA mostraram que tanto a religião, quanto a religiosidade impulsionam a demanda para escolas privadas, sejam essas católicas, protestantes ou mesmo não confessionais (COHEN-ZADA, SANDER; 2007).

No caso irlandês,

“A maior diversidade étnica e cultural entre a população de estudantes na Irlanda contribuiu para uma demanda crescente de escolas multi-confessionais. O movimento *The Educate Together* na República da Irlanda é uma resposta à vontade de alguns pais de oferta de um novo tipo de escola, centrada em um ambiente inclusivo, e no respeito ao aluno. Este setor tem se expandido rapidamente desde que foi criado em 1978. Agora existem 60 escolas em 19 condados”. (Darmody, Smyth e McCoy, 2012, p. 3 - Tradução livre das autoras)¹².

Formalmente, as políticas de admissão às escolas na etapa obrigatória devem cumprir o disposto na seção 7 do *Equal Status Act 2000*, segundo o qual os pais podem apelar às instâncias superiores caso a escola se recuse a matricular uma criança. Entretanto, geralmente, as escolas confessionais dão prioridade a seus correligionários, como indica a literatura consultada e as entrevistas realizadas, apresentadas no próximo item. Tal perspectiva é ainda confirmada por documento divulgado pela OCDE, segundo o qual

12 “Increased cultural and ethnic diversity among the student population in Ireland has contributed to a growing demand for schools that are multi-denominational in character. The *Educate Together* movement in the Republic of Ireland is one response to some parents’ wishes for the provision of a new type of school, centred on offering an inclusive, learner-centred environment of equal respect. This sector has expanded rapidly since it was established in 1978. There are now 60 schools in 19 counties.

Se puderem escolher a escola para seu filho, é mais provável que os pais considerem mais importantes critérios como ‘ambiente escolar’ e ‘boa reputação’ da escola do que ‘alta realização acadêmica’ (OECD 2013, p.128- tradução livre).

Já Lubienski e Lee (2016) consideram que “pais” não são uma categoria monolítica, pois alguns escolhem as escolas com base na qualidade acadêmica, enquanto outros tendem a enfatizar os custos em termos de proximidade, taxa de matrícula ou transporte, por exemplo. Entendem que são poucas as informações a respeito de como os pais praticam suas preferências escolares e sobre como as escolas respondem a essas práticas, inclusive no que tange a recursos financeiros. Indicam a necessidade de estudos que considerem as relações espaciais, articuladas a obstáculos físicos e sociais, por exemplo.

Em diálogo com as problematizações assinaladas pela literatura, as entrevistas realizadas neste estudo buscaram ampliar informações sobre dois aspectos: os critérios adotados pelas famílias para a escolha da escola de seus filhos e filhas e o tipo de contrapartida exigido pelas escolas escolhidas para admissão dos estudantes.

COMO SE ESCOLHEM AS ESCOLAS: DIÁLOGO COM MÃES RESIDENTES NA REGIÃO DE DUBLIN.

Segundo informações governamentais, Dublin é a capital da República da Irlanda desde sua proclamação em 1949, depois de fortes e sangrentos enfrentamentos com o governo inglês durante a luta por sua soberania, esta autoproclamada em 1937. Desde então, a Irlanda tornou-se uma democracia parlamentar.

O governo divide-se entre os governos central e as autoridades locais, neste caso exercido por Conselhos Municipais eleitos que se articulam a representantes governamentais nomeados pelo Governo Central. As competências dos Conselhos Municipais incluem planejamento, infraestrutura de transporte, serviços sanitários, segurança pública (principalmente bombeiros) e fornecimento de bibliotecas públicas. Já a educação está diretamente vinculada ao Ministério de Educação e Desenvolvimento, parte integrante do governo central.

Em Dublin, existem quatro autoridades locais, nomeadamente Dublin City Council, Fingal County Council, South Dublin County Council and Dun Laoghaire Rathdown County Council. As escolas escolhidas pelas entrevistadas encontram-se em Dublin City Council, Dun Laoghaire Rathdown e South Dublin County Council, condição que ilustra variação regional.

A seleção das entrevistadas levou em consideração três critérios: filhos matriculados em escolas na etapa obrigatória; residirem em diferentes distritos de Dublin e frequentarem escolas com diferentes *ethos* institucionais. Além disso, deveriam manifestar interesse em colaborar com a pesquisa, expresso em consentimento formalmente firmado.

A escolha dessas pessoas decorreu de contatos efetuados pela pesquisadora residente em grupos de mães e local de trabalho, uma vez que as escolas, inicialmente acionadas, não nos permitiram contatar as famílias. Frise-se, ainda, que o inquérito não se referia ao perfil das famílias uma vez que tratou de “introduzir, no escopo das investigações desenvolvidas, também a percepção dos usuários sobre a escola escolhida” (suprimido).

Entrevistaram-se cinco mulheres, todas com ensino superior completo, cujas respostas a respeito das sete escolas escolhidas para seus filhos e filhas estão organizadas no Quadro 1.

Quadro1 - Síntese entrevistas sobre escolha da escola na etapa obrigatória.

Escola	Estudante/ Gênero	Critério para a escolha	Tipo de Escola	Formas de contribuição	Razões para escolher outra escola	Exigências da escola para matrícula
A	1 menina no primário	Proximidade e existência de vagas	Pública/ Católica Para meninas	Taxas para lanche; Compra de uniforme (obrigatório); Material escolar	Laica Mista	Morar no bairro
B	2 meninas na mesma escola	Proximidade; Mista; Reputação excelente	Católica, Pública Mista	Contribuição voluntária de taxa no começo do ano; Participação em atividades comunitárias para arrecadar fundos para a biblioteca (feiras de livro etc.); Participação em atividades religiosas.	<i>Educate together</i> (escola multicultural)	Certificado de batismo Residir na localidade da escola- <i>catchment area</i>
C	1 menina no primário	Proximidade de casa	Pública e Laica Para meninas	Contribuição voluntária; Taxas lanche; Compra de uniforme e material escolar	Mista Católica	Proximidade da casa
D	1 menino no secundário	Indicação de familiar professora	Pública e católica Para meninos	Contribuição voluntária; Taxas lanche; Compra de uniforme e material escolar	Mista e católica	Mudaram de bairro para garantir a matrícula na escola desejada.

Quadro1 - Síntese entrevistas sobre escolha da escola na etapa obrigatória.

Escola	Estudante/ Gênero	Critério para a escolha	Tipo de Escola	Formas de contribuição	Razões para escolher outra escola	Exigências da escola para matrícula
E	1 menina no primário	Gratuita, mista, proximidade de casa e boa reputação	Pública/ Católica/ mista	Não mencionou nada	Escolheria escola pública, mista e laica e perto de casa	Declaração de interesse quando bebê, declaração de aceite do <i>ethos</i>
F	1 menina primeiro ciclo do secundário	Privada (paga), perto da casa, mista, laica e boa reputação.	Privada/ internacional, mista e laica	Paga mensalidade, matrícula e materiais escolares.	Escolheria escola pública, mista e laica e perto de casa	Declaração de interesse pagamento taxa.
G	Uma criança (Não especificado)	Proximidade	Escola mista; multiconfessional e língua gaélica como segundo idioma	Taxas para lanche e compra de uniforme	Escola católica	Pré-matrícula da criança ainda bebê

Fonte: autoras, com base nas entrevistas concedidas entre 2017 e 2018.

As entrevistas versaram sobre sete diferentes tipos de escolas: seis públicas e uma particular. No primeiro bloco, duas eram multiconfessionais e quatro católicas. Quatro eram mistas (três públicas/católicas e particular), duas femininas e uma para meninos. A escola particular, além de laica era internacional e uma das escolas públicas oferecia o ensino em gaélico.

Um primeiro aspecto a considerar, a partir dos depoimentos, refere-se à matrícula em escolas próximas à residência como critério recorrente e como decorrência de exigências das escolas, o que levou uma das famílias a mudar de bairro e outras a lamentarem a inexistência de escolas laicas e ou mistas nos bairros em que residem.

Sobre o *ethos* escolar, interessa destacar que a insatisfação com a escola atual não se atrelou ao grau de escolaridade das crianças, mas à impossibilidade de escolher o tipo de escola desejado. Em todos os casos, a escola frequentada, mesmo quando paga, não atendia às expectativas das famílias. Especialmente no que tange à religião, expressa na demanda por escolas laicas ou multiconfessionais dentre os que se encontram em escolas católicas. Também no que concerne à segregação por gênero, há um apelo por escolas mistas. A esses critérios agregam-se a gratuidade e a proximidade da residência. Interessa frisar que a escolha por escolas de boa reputação acadêmica foi identificada em três respostas para a opção pela escola atual, mas não aparece como requisito para a escola desejada.

Elemento ainda a considerar diz respeito às exigências das escolas para a matrícula. Destas se destacam a pré-matrícula do futuro estudante ainda em bebê, como mecanismo para “reserva de vaga” e a entrega de atestado de batismo para matrícula a uma das escolas católicas.

Todas as entrevistadas consideram que as escolas públicas exigem o pagamento de alguma contrapartida, seja por exigir a compra de uniformes obrigatórios e tidos como caros, lanches ou livros e materiais escolares complementares, seja por cobrar contribuição em dinheiro, ainda que de forma voluntária.

INDICAÇÕES EM FORMA DE SÍNTESE

O primeiro aspecto a considerar é que estudos a respeito de sistemas de ensino estruturados a partir do provimento privado, apresentam-se como elemento importante para a composição de um quadro de análise sobre políticas educacionais e sobre proposições de políticas assentadas na escolha de escolas com subsídio público. Isso porque, vêm-se ampliando medidas dessa natureza para novos contextos, com o estímulo de diversos think tanks nacionais e internacionais. A exemplo, cita-se a recente declaração de Bill Gates à imprensa americana que 15% dos US\$ 1,7 bilhão destinados à educação pela Fundação Gates serão destinados ao financiamento de escolas charter para estudantes com necessidades especiais (BALINGIT, 2017). No Brasil assiste-se à proposição de programas de introdução de voucher para merenda e transporte como em São Paulo, a generalização de programas de “bolsas” para frequência à educação infantil implantados em dezenas de municípios paulistas (DOMICIANO, 2012; BORGHI et al; 2014; OLIVEIRA, 2018) ou ainda de programas de transferência da gestão de escolas públicas para organizações privadas.

Concordando com Lynch e Moran (2006), considera-se que a ampliação de políticas dessa natureza potencializa estratégias para que a oferta da educação básica se transforme em oportunidade de expansão de “mercados educacionais”, tendendo a conformar tradicionais formatos de educação comunitária, cooperativa, ou mesmo confessional a modelos de oferta educativa orientada por esses mercados.

Um segundo aspecto, decorrente do estudo do sistema de educação irlandesa, diz respeito ao sentido atribuído, por aquela sociedade, à escola pública: instituições educacionais reguladas e financiadas pelo poder público, mas cuja propriedade ou filiação é de natureza privada. Ainda que o tema não seja passível de desenvolvimento no escopo deste artigo, é certo que um sistema educacional no qual inexistia, por definição legal, escola estatal e que a etapa de escolaridade

obrigatória tenha a frequência gratuita assegurada, parece constituir-se em relevante objeto de investigação a medida em que suscita indagações sobre se sistemas educativos organizados com essas bases (pública não estatal) favorece ou dificulta a oferta educativa por organizações com fins de lucro.

Em relação à amplitude do modelo de escolha, as entrevistas indicam que, contrariamente ao apresentado por Fox e Buchanan (2008), as matrículas na região de Dublin são georreferenciadas e associadas a determinado *catchment area*.

Indicam também que a escolha da escola se associa a fatores como a religião proclamada e a disponibilidade de vagas, condições que geram diferenças no acesso à escola e no tipo de escola disponível e em relativa competição entre as famílias percebidas na antecipação de reservas de vagas para futuros estudantes, enquanto esses são ainda bebês.

Tais diferenciações expressam-se nas estratégias de escolha das famílias e na seleção velada de estudantes praticada por escolas, mesmo em condições onde o georreferenciamento não é o principal mecanismo para a matrícula, como o caso irlandês. Lubienski (2000) considera que a escolha das escolas porta uma preocupação das famílias com a competitividade futura de seus filhos no seletivo sistema educacional. Essa diferenciação pode ser percebida nas estratégias familiares pela busca de uma escola melhor, como a mudança de residência ou a matrícula em escola privada.

Alguns depoimentos confirmam tendência identificada por Darmody, Smyth e McCoy (2012), segundo a qual o movimento *Educate Together* expressa o desejo de famílias por escolas mais inclusivas, respondendo ao crescimento da diversidade cultural e étnica no país. Trata-se de escolas multiconfessionais e mistas não dirigidas por entidades religiosas ou a essas vinculadas. Nessa mesma direção, em maio de 2018, o ministro da educação em exercício anuncia um processo de consulta a pais de algumas localidades a respeito de suas preferências pelo tipo de escola oferecido¹³.

Registra-se que as diferenças no padrão educacional, decorrentes da diversidade no *ethos* e de diferenças na localização das escolas, tende a ser minimizado pela manutenção de exigências comuns para o pagamento dos professores e de um currículo nacionalmente definido. Ainda assim, o convite ao aprofundamento desses temas continua em pauta.

Por fim, indica-se que se aproximar, na forma de estudo, de campos empíricos diversos, como o caso irlandês, sublinha a importância das singularidades no estudo das políticas educacionais, favorecendo que, além das contradições

13

<<https://www.irishtimes.com/news/education/parents-to-be-surveyed-on-demand-for-non-catholic-schools-1.3510333>>. Acesso maio/2018.

próprias do campo da política - passíveis de percepção quando de estudos empíricos (FREY, 2000) -, tendências globais, como a privatização, possam ter suas consequências compreendidas em diálogo com as condições objetivas e historicamente construídas em cada contexto.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais.** Currículo sem fronteiras. v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

ADRIÃO, T. **A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios da educação básica In: O Negócio da educação: a ventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco.** 1 ed. São Paulo: Olho d'Água e FEPESP, 2017, v.1, p. 129-144.

ADRIÃO, T. **Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil.** Educação e Filosofia, v. 28, 2014. <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/24613>>. Acesso em 03 de agosto de 2018

ADRIÃO, T. **Indicações e Reflexões sobre as Relações entre Esferas Públicas e Privadas para a Oferta Educacional no Brasil.** Políticas Educativas. v.3, 2009. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/22531>

APPLE, M. W. **Educando à Direita: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2003.

ARCHBALD, D. A. **School Choice, Magnet Schools, and the Liberation Model: An Empirical Study.** Sociology of Education, Vol. 77, No. 4, pp. 283-310, Oct, 2004

BALINGIT, M. **Billionaire Bill Gates announces a \$1.7 billion investment in U.S. schools.** In <https://www.washingtonpost.com/local/education/billionaire-bill-gates-announces-a-17-billion-investment-in-us-schools/2017/10/19/9938f11c-b4eb-11e7-a908-a3470754bbb9_story.html?noredirect=on&utm_term=.ce8425118cfc>. 2017. Acesso em: ago. 2018.

BORGHI, R. et al. **Subsídios públicos para instituições privadas de educação infantil.** In: SILVA, Maria Vieira e MEDINA, Sarita. (Org.). Trabalho Docente e Políticas Educacionais para a educação infantil: desafios contemporâneos. 1ed. Uberlândia: EDUFU, 2014, v. 1, p. 131-149;

BUCHANAN, N; FOX, R. **Every school a school of choice: school choice in Ireland as viewed through American eyes.** Irish Educational Studies, Volume: 27 Edição: 3 Páginas: 267-279, 2008.

COHEN-ZADA, D. AND SANDER, W. **Religion, religiosity and private school-choice: Implications for estimating the effectiveness of private schools,** Journal of Urban Economics, V. 64, n.1, p. 85-100, 2007.

DARMODY, M; SMYTH,E; MCCOY, S. **School Sector Variation Among Primary Schools in Ireland.** Department of Children and Youth Affairs, 2012; 72p. In <<https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT221.pdf>>.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS. **Advancing School Autonomy in the Irish School system.** Research Paper. December 2015. In <<https://www.education.ie/en/Schools-Colleges/Information/Advancing-School-Autonomy-in-Ireland/School-Autonomy-Research-Paper.pdf>>. Acess: dec. 2017.

DOMICIANO, C. A. O Projeto “Nave-Mae” no município paulista de Campinas e os objetivos para o Desenvolvimento Sustentável do Milênio: **tendências de privatização da educação infantil.** Políticas Educativas, Porto Alegre, v.6, n.1, p.90-106, 2012.

EDWARDS JUNIOR, Brent; HALL, Stephanie M.. **Escolas charter: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia.** Cad. Pesqui., São Paulo , v. 47, n. 164, p. 442-468, June 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742017000200003&lng=en&nrm=iso>. Access 01 Aug. 2018.

FOX, R e BUCHAMAN, N. **School Choice in the Republic of Ireland An Unqualified Commitment to Parental Choice,** 2008. <https://www.researchgate.net/publication/253420181_School_Choice_in_the_Republic_of_Ireland>.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola**. Educ. Soc., Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000401085&lng=en&nrm=iso>. access on 18 July 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>;

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, IPEA- Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

IRELAND. CONSTITUTION OF IRELAND. In <https://www.constitution.ie/Documents/Bhunreacht_na_hEireann_web.pdf>. Acesso 05 de janeiro de 2018

IRELAND. EDUCATION ACT. 23 December, 1998. Disponível em <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/1997/67/>. Acesso em 14 de agosto 2018.

IRELAND. NATIONAL SCHOOL ANNUAL CENSUS 2016/2017. <<https://www.education.ie/en/Publications/Statistics/Data-on-Individual-Schools/>>. Acesso 05 de janeiro de 2018

JHA, T ; BUCKINGHAM, J. **Free to choose charter schools: how charter and for-profit schools can boost public education**. National Library of Australia Cataloguing-in-Publication, 2015. <<https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/08/rr6.pdf>>. Access on: 02 jan. 2018.

KLEES, S et al. **The World Bank and education**. Critiques and alternatives. Rotterdam/Boston/ Taipei: Sense Publishers;, 2012.

LUBIENSKI, C.; YOON, E. **Introduction to the Special Issue: Studying School Choice in Canada**. Education Policy Analysis Archives. Volume 25 Number 37 April 24, 2017.

LUBIENSKI, C., & WEITZEL, P. **Choice, Integration, and Educational Opportunity: Evidence on Competitive Incentives for Student Sorting**. The Journal of Gender, Race & Justice, v.12, n.2, p.351- 376, 2009

LUBIENSKI, C. e LEE, J. **Geo-spatial analyses in education research: the critical challenge and methodological possibilities**. In *Geographical Research*, p.1-11, 2016

Lubienski, C. **Whither the Common Good? A Critique of Home Schooling**. *Peabody Journal of Education*, v.75, n.1-2, p. 207-232, 2000. DOI: 10.1080/0161956X.2000.9681942

LYNCH, K; MORAN, M. **Markets, schools and the convertibility of economic capital: the complex dynamics of class choice**. *British Journal of Sociology of Education*, v. 27, n.02, p. 221-235, 2006.

OCDE, *Education at Glance*, 2017. <<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?plotter=h5&primaryCountry=IRL&treshold=10&topic=EO>>. Acesso 12 de janeiro de 2018

OCDE. **Governement at a Glance 2015**. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/Ireland.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

OCDE. **PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)**, PISA, OECD Publishing, 2013.

O' MAHONY, E. **Factors Determining School Choice Report on a survey of the Attitudes of Parents of Children attending Catholic Primary Schools in Ireland**. Irish Bishops' Conference, 2008.

OLIVEIRA, J. dos Santos. **Subsídios públicos à iniciativa privada: o caso do Programa Bolsa Creche e escolas autogestionadas**. 2018 Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2018.

PATRINOS, H. A., BARRERA-OSORIO, F., GUÁQUETA, J. **The role and impact of public-private partnerships in education**, 2009 Retrieved from <http://www.voced.edu.au/content/ngv33776>

PIOVESAN, A. E TEMPORINI, E. R. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. *Revista de Saúde Pública*, v. 29, n.4, 318-325, 1995. <<https://dx.doi.org/10.1590/S0034-89101995000400010>>. Acesso 09 de janeiro de 2017

POLIT, D.F.; BECK, C.T.; HUNGLER, B.P. **Fundamentos de Pesquisa em Enfermagem: métodos, avaliação e utilização**. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004

SCOTT, J. **The Politics of Venture Philanthropy in School Charter**. Policy and Advocacy, Educational Policy, 2009.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London, Methuen, 1970.

TICKNER, N. **Interesting Facts – First Look at Data from POD**, 2016/2017. February 2017. <<https://www.education.ie/en/Publications/Statistics/Primary-Online-Database-POD-/POD-Interesting-Facts-First-Look-at-Data-from-POD-2016-2017.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

SITES CONSULTADOS:

<http://www.curriculumonline.ie/Senior-cycle/Curriculum> Acesso em: jul. 2017 e janeiro 2018.

http://www.citizensinformation.ie/en/education/the_irish_education_system/overview_of_the_irish_education_system.html Acesso em: jul. 2017

<https://www.irishtimes.com/news/consumer/the-high-price-of-ireland-s-free-education-1.2280416> Acesso em: jun. 2017.

<https://www.education.ie/en/Publications/Estimates/2016-Budget-Main-Features.pdf> Acesso em: jun. 2017.

<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/1998/a5198.pdf> Acesso em: jan. 2018

<http://www.cso.ie/en/interactivezone/visualisationtools/infographics/> Acesso em: jun. 2017. <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/>>

https://www.constitution.ie/Documents/Bhunrecht_na_hEireann_web.pdf>. Acesso 05 de janeiro de 2018

<http://archive.constitution.ie/reports/ConstitutionofIreland.pdf> Acesso em: jul. 2017.

http://www.citizensinformation.ie/en/education/primary_and_post_primary_education/going_to_primary_school/ownership_of_primary_schools.html Acesso em: jun. 2017. www.education.ie/en/Schools-Colleges/Information/Diversity-of-Patronage

THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO possui graduação em pedagogia pela USP(1988), mestrado(1995) e doutorado (2001) em Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora Livre Docente da Faculdade de Educação da UNICAMP. Desenvolveu dois estágios pós-doutorais: Orealc- UNESCO (2004-05) e University of Maryland (2012-13) Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração Educacional, desenvolvendo pesquisas sobre aspectos relacionados à interface entre o financiamento e a gestão da educação básica e relações entre o público e o privado no campo educacional. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE)/ Unicamp. Integra a Associação Nacional de Financiamento da Educação (Fineduca) e Coordena o Grupo de Trabalho 5: Estado e Política Educacional da ANPED. E-mail: theadriao@gmail.com

JULIANA DE PAULA EDUARDO AZEVEDO possui graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997) e Aperfeiçoamento em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999). Atualmente é psicóloga permanente da Health Service Executive. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia do Ensino e da Aprendizagem.

*Recebido em setembro de 2018
Aprovado em fevereiro de 2019*

Individuación y mercado educacional en Chile¹

Indivíduoação e mercado educacional no Chile

Individuation and educational market in Chile

VÍCTOR ORELLANA C.
MANUEL CANALES C.
CRISTIÁN BELLEI C.
FABIÁN GUAJARDO M.

Resumen: Este artículo sistematiza hallazgos de distintas investigaciones sobre la educación chilena para comprender los mercados educativos. A sus reportados déficits de equidad y calidad, se discute su efecto profundizador de la individualización. Prácticas antes emplazadas en el mundo de la vida o en la política ahora son colonizadas mercantilmente, articulando la experiencia de vida como continuo individual de elección de mercado y rendimiento alienado. Se experimenta el mercado educativo como constricción de libertad, lo que se suma a la inequidad y la baja calidad promedio documentada.

Palavras-chave: individuación, mercado, educación chilena, privatización educativa.

Resumo: Este artigo sistematiza as evidências de diferentes pesquisas sobre a educação chilena para entender os mercados educacionais. Além dos déficits de equidade e qualidade que foram relatados, discute-se o efeito no processo de individualização. Práticas anteriormente presentes no mundo da vida ou na política são agora colonizadas de forma mercantil, articulando a experiência da vida como um contínuo individual de escolha de mercado e desempenho alienado. Experimenta-se o mercado educacional como uma constrição da liberdade, o que aumenta a desigualdade e a baixa qualidade média documentada.

Palavras-chave: individualização, mercado, educação chilena, privatização educacional.

1 Este artículo agradece el aporte de los proyectos Fondecyt regulares 1130430 “El soporte socio-cultural del mercado escolar”; 1171776 “Trayectorias, oportunidades y expectativas educacionales post-secundarias de jóvenes chilenos. Hacia una comprensión del soporte socio-cultural del mercado de la educación superior”; y 1171481 “¿Cómo familias y escuelas se apropian del nuevo marco institucional que regula la elección/selección escolar en Chile?”, todos financiados por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología CONICYT, Chile. También agradece el aporte del proyecto “Sentido y utilidad atribuido por los estudiantes de educación superior de 1er año (2016) de la Región Metropolitana y sus familias a la acreditación de carrera e institución para su elección de estudios terciarios”, financiado por la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CNA).

Abstract: This article systematizes the findings of different researches on Chilean education to understand educational markets. Beyond the reported deficits of equity and quality, we discuss the effect on the individualization process. Practices previously located in the world of life or in politics are now commercially colonized, articulating the experience of life as an individual continuum of market choice and alienated performance. The educational market is experienced as a constriction of freedom, which adds to the inequality and low documented average quality.

Key words: individuation, market, Chilean education, educational privatization.

INTRODUCCIÓN

Hasta hace pocas décadas, el pensamiento social veía en general a la educación como una acción socializadora (BONAL, 1998; ENGUITA, 1999). Esto expresa una idea más general de la teoría social sobre la cultura y el Estado: su papel de unificar a la sociedad en lugar de producir sus diferencias y conflictos (MARTUCCELLI, 2012). La educación aparece como un esfuerzo de la consciencia de la sociedad -el Estado como constructor de la educación pública- para unificar y manejar los procesos de diferenciación que brotan de la modernización económico-productiva y social.

Empero, esta idea resulta menos eficaz para entender el papel de la educación en la medida que se desplaza desde la cultura y la política a ser coordinada por los sistemas de acción instrumental, en especial por el mercado. Como se sabe, la privatización y mercantilización educativa han sido un eje fundamental de cambios, gatillando un nutrido debate académico en las últimas décadas (BELLEI e ORELLANA, 2014; LEVIN e BELFIELD, 2002; ROBERTSON e DALE, 2013).

Producto de su mercantilización progresiva, la educación es cada vez menos un servicio o espacio de responsabilidad colectiva, y es crecientemente un ámbito de responsabilidad individual y familiar. Es en este contexto que resulta interesante indagar el papel de la educación como proceso de individuación y competencia por oportunidades sociales escasas. Así mismo, los proveedores, en la medida que se privatizan, acentúan este rasgo por cuanto se adaptan a la estratificación de la sociedad y la radicalizan con tal de elaborar productos específicos de mercado. Esta tendencia se hace más relevante cuando los estados retiran o relativizan sus garantías sociales, haciendo depender más aún la vida de las personas de sus salarios o ingresos individuales, y de la educación como medio de aumento o mantención de los mismos. Es tal bucle de tendencias que se estimulan recíprocamente -retirada de derechos sociales, privatización educativa y

competencia individual- el que acrecienta el efecto de construcción de diferencia e individuación de la educación en la sociedad (ARAUJO e MARTUCELLI, 2012; MARTUCELLI, 2012).

El presente artículo intenta contribuir a la comprensión de los mercados educativos sintetizando e interpretando diversos hallazgos empíricos recolectados en un proceso sistemático de investigación en Chile. Estos proyectos se han llevado delante de 2014 a la fecha, y nos permiten acopiar un significativo material empírico -entrevistas a padres, estudiantes, informantes calificados y grupos de discusión²-.

CHILE: UNA SOCIEDAD DE NEOLIBERALISMO AVANZADO

En las últimas décadas, Chile ha pasado de un modelo industrializador de hegemonía estatal, propio del período desarrollista en América Latina, a una matriz productiva primario-exportadora liderada por capitales privados, con una presencia mayoritaria del sector terciario en el empleo. Este modelo ha tenido un crecimiento económico constante de 1987 a la fecha, lo que permite la expansión del acceso al consumo, inaugurando una modernización acelerada de todas las prácticas sociales (MOULIAN, 1997; SOLIMANO, 2010). De hecho, se debate los alcances de una aparentemente radical expansión de las capas medias a través de procesos de movilidad social, en un contexto de desigualdad social aguda y alta concentración del ingreso (ESPINOZA e BAROZET, 2008; FRANCO e colab., 2007; RUIZ ENCINA e BOCCARDO, 2014).

Dado el carácter subsidiario del Estado, no se ofrecen garantías sociales universales. Los servicios sociales están fundamentalmente mercantilizados, y el acceso a los mismos depende entonces de los ingresos conseguidos en el mercado y de subsidios estatales focalizados. Es este panorama el que atiza la expansión educativa de la educación privada de nivel escolar y superior, puesto que los sujetos asocian la educación escolar subvencionada y la enseñanza superior a posiciones más cercanas a la imagen de “clase media”, y las asumen como garantía de no descender socialmente.

De fines de los ochenta a los noventa el país alcanza cobertura universal en educación escolar, y al finalizar la década de los dos mil masifica su cobertura de nivel terciario. Tal ampliación se conquista en gran medida gracias a la expansión de la enseñanza privada. En 2017 el 55% de la matrícula de la educación escolar estaba en establecimientos particular-subvencionados³, sistema que atiende a hijos

2 Mencionados en nota al pie 1.

3 Datos oficiales Ministerio de Educación, Chile.

de familias emergentes tras la transformación neoliberal con empleo en el sector terciario. Las capas dominantes se vinculan a la enseñanza privada que no recibe subvención pública -8% de la matrícula total-. La educación pública atiende al 37% del estudiantado, el que se corresponde grosso modo con las franjas sociales que orbitan alrededor de la pobreza oficial (CASTRO e KAST, 2004). En el caso de la enseñanza terciaria, se pasa de una cobertura bruta de 15% en 1990 a una de 87% en 2017⁴, y el 80% de ese total cursa estudios en instituciones privadas, la mayoría no selectivas⁵.

EDUCACIÓN COMO TRABAJO PARA PODER EXISTIR Y TRABAJAR

En el diverso registro empírico que hemos producido, subyace una constante: los sujetos conceptualizan la educación como un esfuerzo que se conecta con los horizontes laborales y sociales de sí mismos y/o de sus hijos. En la educación se cruzan siempre tres momentos: el antes, el ahora y el futuro; la ocupación de la generación anterior como partida y el futuro propio o de los hijos como llegada.

El diseño de mercado de la educación chilena traslada al individuo la responsabilidad por la elaboración racional y la concreción de estas trayectorias. Esquemáticamente, se trata de un continuo entre elección y rendimiento que se repite secuencialmente modulándose cada dimensión según la otra: el rendimiento en una etapa determina las posibilidades de la elección, mientras que una buena elección habilita el producto o rendimiento que se busca. Estas responsabilidades sean de rendimiento o elección están entonces íntimamente ligadas al modo en cómo los sujetos construyen su espacio socio-laboral, como responsabilidad propia -dada la ausencia de garantías estatales y la credencialización en curso-.

Estas trayectorias pueden sintetizarse —echando mano a la idea de tipo-ideal- como el esfuerzo electivo de los padres por la escuela, seguido por el esfuerzo de rendimiento de estudiantes y de ellos mismos como padres durante el nivel escolar, para pasar a la elección de carrera e institución de educación superior donde el o la joven toma el mando de su propia vida, y es responsable por su rendimiento en la etapa siguiente en el estudio y/o en el trabajo (o en una combinación de ambas).

4 Datos oficiales Consejo Nacional de Educación (CNEC), Chile.

5 Datos oficiales, portal www.mifuturo.cl, Ministerio de Educación, Chile.

a) La elección de escuela

La elección de escuela por parte de los padres está determinada más por una aspiración social de clase que académica (BELLEI e colab., 2016; CANALES e colab., 2016). Esto significa que se elige según corresponda en el lugar que se esté, para consolidar la posición alcanzada y de ahí imaginar algo más. Las capas dominantes viven el proceso de elección de escuela como altamente exigente en un sentido social más que académico, ya que en los procesos selectivos no siempre se dan ni se perciben como instrumentos racionales de medición del mérito o de las condiciones intelectuales de los sujetos.

No es que elegimos, sino que prácticamente la educación aquí en Chile te elige (...) (Grupo de discusión, colegios sector alto).

En el caso de las capas emergentes producto de la modernización neoliberal (en sus versiones de ingresos medios como también más cercanas a la marginalidad y exclusión social), el discurso más extendido percibe a los colegios particular-subvencionados como garantía social ante el peligro de una socialización más cercana con las capas populares o marginales, utilizando el apelativo *flaite*⁶ para identificarlos.

Es que el nivel de ella es distinto, lo hubiera pasado mal, porque decía que son todos flaite en [menciona un colegio público], flaite, muy flaite (Grupo de discusión, Escuelas subvencionadas).

Finalmente, en los sectores populares los procesos electivos resultan menos intensos, puesto que pervive todavía una confianza mayor a la educación estatal, y la idea de que todas las escuelas son parecidas. En este campo la partición entre educación técnico-profesional y científico-humanista (la conducente a estudios superiores) sigue siendo relevante.

Bueno, porque yo le he visto los cuadernos de otros vecinos que van en subvencionados y comparo con los cuadernos de mi hija, que van en el mismo curso, es la misma materia y la [nombre de la hija] sabe lo mismo que él que es mateo en su colegio (Mujer, Escuela pública).

Estas voces son las más típicas: hay por supuestos muchos casos divergentes y sub-grupos con particularidades salientes. Empero, en el grueso de la población indagada el gesto emotivo de la elección es más bien de angustia que de ejercicio de libertad. Se siente que las posibilidades de elección son escasas, y de ellas depende además el futuro socio-ocupacional de los hijos (BELLEI, 2015).

b) El rendimiento de los jóvenes y los padres en la etapa escolar

Durante la etapa escolar obligatoria ocurren muchos procesos tanto de socialización, individuación y enseñanza-aprendizaje (MOLINA, 2006). Estos procesos se hayan en gran medida condicionados por el carácter de clase de los sujetos y su sexo. Arquetípicamente la clase alta se educa para dirigir las distintas instancias del Estado y de la economía, y el resto se educa para incorporarse al empleo formal dominado por el sector terciario. Dada la separación radical de ambos campos -el primero formado por las escuelas sin subvención pública y el segundo por las subvencionadas-, las diferencias de rendimiento académico y género se dan al interior de cada uno, sin continuidad entre ambos.

Para todas las capas sociales es central la división sexual del trabajo: los hombres van configurando durante su enseñanza media una orientación individual hacia el campo de las ingenierías y el manejo de máquinas, mientras que las mujeres se proyectan a las ocupaciones de cuidado y a las pedagogías (MADRID, 2016). Este proceso se presenta doblemente como adscriptivo y adquirido: es tanto un llamado interior como un trabajo consciente de desarrollo. Así la socialización va articulándose dialécticamente con un proceso de individuación, dado que la inclusión en tales esferas es resultante del esfuerzo medido en rendimiento por parte de los individuos (ORELLANA e colab., 2017).

A la diferencia de clase y sexo se agrega como variable el rendimiento académico. Las trayectorias de rendimiento destacado son naturalmente excepcionales⁷, y se asocian en general al ingreso a carreras e instituciones universitarias tradicionales. Estas trayectorias excepcionales marcan cambios desde la infancia que orientan a los sujetos a salir de los circuitos de socialización espontáneos (QUARESMA, 2017). Así estos jóvenes -en general los de rendimiento medio-alto- asisten en los años finales de la enseñanza media a “pre-universitarios” con tal de incrementar su puntaje en las pruebas estandarizadas de selección universitaria (LEÓN NÚÑEZ, 2010; ORELLANA e colab., 2017).

El rendimiento medio dentro del 8% de la matrícula escolar de las instituciones sin subvención pública, o dentro del 55% de escuelas privadas subvencionadas, marca entonces el acceso a determinada enseñanza superior, que resulta poco selectiva en ambos casos. Como las pruebas académicas son estandarizadas y no organizadas por un rendimiento cualitativamente definido (saber determinadas cosas, manejar determinadas capacidades o competencias),

7 Habría que preguntarse, en todo caso, qué instituciones sociales están detrás de una mayor inquietud cultural en los hogares de las clases populares. Por su papel en los procesos de conformación de la vida nacional en Chile, probablemente ello tenga que ver con asociaciones como los partidos políticos obreros, la Iglesia Católica, y los sindicatos.

los sujetos buscan evitar el bajo desempeño en un sentido relacional, antes que aprender determinados contenidos. Es decir, se quiere que no vaya mal en primer lugar, antes que aspirar a que vaya bien.

...pero yo siempre me lo tomaba así como muy light, así como que yo no estudiaba (...) cosas así. Pero nunca me fue mal, en realidad, siempre promedio, todo eso. (Estudiante mujer, Universidad masiva privada).

Al existir un arreglo de mercado, los proveedores no presionan a la elevación de calidad del rendimiento medio puesto que ello no resulta necesario para conducir a la enseñanza superior de baja selectividad, y cuando esta presión ocurre, es más bien por la exigencia estatal de estándares de calidad que por motivación propia (ORELLANA e GUAJARDO, 2014).

Estas modalidades de rendimiento, que van articulándose con determinado desarrollo del individuo desde el punto de vista psicológico, se engarzan con la tarea parental: el trabajo de los padres es acompañar tales trayectorias medias, y en el caso que se presente la posibilidad del alto rendimiento, intentan dirigirlo a la mayor performance posible. El gran deseo de los padres no es alcanzar la excepcionalidad positiva, sino evitar la negativa.

Para las trayectorias académicas de bajo rendimiento o de dificultades generales para la progresión escolar estándar, emergen determinados dispositivos que varían según la clase social, y que ayudan a la gestión de estas dificultades. En las clases altas esto presiona la responsabilidad parental puesto que supone buscar en el mercado de la ayuda psicológica o profesional una respuesta.

En el caso de las capas populares y medias, hay una mayor responsabilización institucional dado que estos casos convocan determinada categorización en el sistema escolar: las “necesidades educativas especiales”, a las que se les da apoyo y se les exigen escalas de rendimiento diferentes. Aun así, esta categorización es peligrosa desde el punto de vista de los padres, que se tensan para no llegar a esos extremos. En gran medida los sienten como fracaso propio.

Así, tanto desde el punto de vista de padres como de jóvenes el imperativo es evitar una caída, la que depende del trabajo individual sea académico o parental. En un sentido académico esto se expresa en escapar de los rendimientos bajos, dado que las mediciones relevantes que conectan los distintos niveles escolares son estandarizadas, y luego en un sentido parental en evitar la excepcionalidad negativa o de dificultades de aprendizaje. Estas dificultades tienden a presentarse como patologías psicológicas o dilemas atribuidos a los propios individuos -déficits de rendimiento, a fin de cuentas-, en lugar de presentarse como dilemas del sistema

escolar o de la sociedad en general. Esto más afecta a los padres, incentivando a que su acompañamiento al desarrollo de los jóvenes sea poco intenso en un sentido cognitivo y más intenso en un sentido moral y de comportamiento.

Así, la educación municipal estigmatizada concentra las trayectorias más difíciles, con más problemas categorizados como déficits de rendimiento o de comportamiento moral, dado que el sistema subvencionado se erige como alternativa precisamente porque blinda o separa de aquellas trayectorias.

[Informante] ...esos son los menos, es decir, los cursos, realmente ahora es impresionante, sobre todo este año, muchos niños con problemas conductuales, niños con hiper actividad, niños con déficit atencional y niños muy abandonados. Podríamos hablar de niño normal, en términos de familia, que ellos tienen una familia, un papá, una mamá que trabajan, que se preocupan por ellos, que revisan sus tareas, que tratan de sacar a sus chicos, adelante, pero esos son los menos, la generalidad, es que o se encarga la abuelita o una tía, o una amiga... (Funcionaria directiva municipal, sector popular, Santiago).

c) La elección de carrera e institución de educación superior

Con una educación superior en vías de universalización, la incorporación a la misma deviene en el relato de normalidad antes que de excepción. La pregunta es por el tipo concreto de carrera e institución a la que se aspira. La concreción de determinado espacio en el rendimiento —si se es excepcional, medio o bajo— se combina con el espacio disciplinar en que se ha desarrollado la trayectoria académica —si más proclive a la enseñanza/cuidados asociadas a la feminidad o a las ingenierías y manejo de máquinas vinculadas a la masculinidad— y con el carácter de clase —si se está en la cúspide y dirección de la economía política o en su empleo productivo general—, dando lugar a verdaderos mapas de carreras e instituciones viables y plausibles.

Básicamente, esto quiebra la educación superior en cuatro esferas: el sistema elitario de instituciones privadas, el tradicional, el sistema universitario masivo no-selectivo, y el sistema técnico-profesional. Todas las cohortes de rendimiento alto de la estructura social aspiran al sistema tradicional —principalmente conformado por universidades públicas y privadas católicas—, pues es el que concentra el mayor prestigio. Las cohortes de rendimiento medio de las capas altas observan como elección plausible a las instituciones elitarias privadas y no a otras, y las mayoritarias de rendimiento medio al sistema universitario masivo-no selectivo y al sistema técnico-profesional, excluyendo al resto. Sea el nuevo sistema elitario o el masivo, ambos son completamente privados y viable el segundo institucionalmente gracias a los subsidios públicos.

Mientras la elección de escuela fue tarea de los padres, y el trabajo escolar supuso lentamente la autonomización de los jóvenes -siempre con una carga de trabajo para sus padres como guías del proceso-, la elección de carrera e institución de educación superior aparece como el primer momento de responsabilidad individual del joven. El ingreso -y sobre todo el egreso- es conceptualizado por los padres como un momento igual o más significativo de individuación que la construcción que los hijos hagan de la familia propia. Para las madres es una oportunidad de emplazar a sus hijas de manera autónoma en la economía política, y para los padres el pago de la carrera -cuando es necesario- es una prolongación final de su función proveedora.

Y a mis hijas les digo “ustedes tienen que ser profesionales”. O sea, en este tiempo uno no puede pensar no ser profesional. Y no importa que se casen con una persona que pueda mantenerlas y que sea el más millonario. Da exactamente lo mismo, tienen que ser profesionales. (Madre de estudiante, Universidad elitista privada).

INDIVIDUACIÓN, COSIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA VIDA PROPIA

La anterior presentación de la trayectoria típico-ideal encubre, por cierto, una rica multiplicidad de variantes concretas. La secuencia elección-rendimiento-elección no es un trayecto lineal de tres momentos, sino que, por evocar una imagen, supone un complejo parque de atracciones, en que los distintos juegos resultan imperativos para avanzar al siguiente, sobre la base de infinitas trayectorias posibles. Cada individuo es, en el fondo, una trayectoria irrepetible, y su individuación se acrecienta entonces por cuán específico sea su viaje.

En la medida que domina un arreglo de mercado, en el momento de elección los sujetos actúan bajo una dinámica mercantil, y en el momento de rendimiento bajo una dinámica productiva racionalmente estructurada. Al mercantilizarse la educación, es todo este proceso el que comienza a ocurrir bajo la forma-valor, instalando la dialéctica entre valor de uso y valor de cambio que estudiara Marx como rasgo fundamental de la mercancía. En el mercado las posibilidades electivas aparecen moduladas por los precios y el rendimiento -en Chile el precio y el rendimiento no son los únicos factores, dado que perviven formas de selección escolar adscriptivas todavía-, y al interior de las escuelas los rendimientos resultan tensados por las mediciones estandarizadas que habilitan las elecciones posteriores, instalando en ellas prácticas alienadas. Los puntajes a alcanzar resultan relevantes no en un sentido concreto, no son una prolongación de la vocación, sino que más bien valen por sí mismos, como medidas o vallas que habilitan y restringen las siguientes elecciones, dado que suponen una

comparabilidad estandarizada con el resto que atraviesa sexo y diferencias vocacionales. Así, siguiendo la huella del análisis de Marx sobre la forma-valor, las especificidades son transformadas en magnitudes de una misma sustancia, permitiendo la transformación del trabajo en valor alienado (SHAIKH, 1977).

De tal manera, la tensión que se ejerce sobre los sujetos, en la medida que el arreglo de mercado incrementa la responsabilidad individual en las trayectorias, da lugar a una aguda cuantificación tanto de los procesos electivos como de los rendimientos. En las elecciones la cuantificación da lugar a precios, pero éstos no se asocian a determinada calidad académica, sino a la calidad en que prefiguran un camino social, es decir, a la calidad de la segregación que son capaces de construir. Por eso siempre se paga el máximo que se puede.

Para los padres entonces su tarea de apoyo y guía del desarrollo de sus hijos queda mediada por la economía política sea a través del mercado escolar o a través del mercado de la ayuda en caso de trayectorias difíciles. Su propia labor y responsabilidad individual de padres se mide en la cantidad de dinero disponible para ambas elecciones, pues ellas modulan el futuro de los hijos. No obstante, dada la penetración sea de la escuela –por la credencialización socio-ocupacional– o bien del mercado de los cuidados y la ayuda psicológica, tal labor parental no puede directamente vincularse con el desarrollo del individuo. Los padres han sido en cierta forma desplazados de la labor parental directa, y su compromiso y responsabilidad individual se expresa sólo en la medida que son capaces de “elegir correctamente” o pagar por servicios de mayor precio.

Luego en el rendimiento, la cuantificación presiona a la consideración del joven sobre sí como un propietario de determinada capacidad instrumental de performance. Los intereses concretos por determinada área del conocimiento o bien por materias específicas resultan válidos socialmente sólo en la medida que se *transforman* en una cantidad aceptable de rendimiento (sea medio o alto). Es tal proceso de convertibilidad el que demanda una irremplazable cuota de trabajo individual: los trabajos pueden ser colectivos en el aprendizaje, pero son individuales en el rendimiento, que es lo que vale. Esto modula a su vez el modo en que esos intereses concretos son conceptualizados, como base para una competencia posterior.

Cuando Postone discute los efectos sociales de la forma-valor, alude a la radical transformación que ella impone de la organización y percepción del tiempo (POSTONE, 2006). En cierta forma, la discusión sobre *cosificación* que inaugurara Lukács en su interpretación del fetichismo de la mercancía de Marx, va a lo mismo: lo central de la forma-valor es su efecto cosificante de la vida social,

cosificación que se opone a expansión de las fuerzas del sujeto y de su libertad (LUKÁCS, 1969). Este efecto resulta tan o más significativo en la configuración de las relaciones sociales que las desigualdades asociadas al capitalismo.

En nuestro caso, tanto los procesos electivos como de rendimiento cosifican la experiencia de padres y jóvenes, reduciendo su vida a elegir entre alternativas dadas -cuyo valor se presenta como el precio que puedan pagar de determinado servicio- y luego a rendir bajo formatos también dados externamente, en sumo formalizados y alienados de sus prácticas concretas (masivamente e intensamente vividos como “entrenamiento” para rendir tests). La forma-valor organiza ambas etapas -pues domina un arreglo de mercado- y replantea el modo en que las personas experimentan tales dimensiones como sumas de tiempo de vida alienado, que no controlan o no valoran sustantivamente, y que les someten a determinadas métricas cosificantes. La alienación típica del trabajo asalariado se agrega ahora entonces, en una nueva forma, al tiempo de la reproducción social. Sumas de tiempo que antes estaban coordinadas bajo el *mundo de la vida* a decir de Habermas o bajo la política o el dominio público (instituciones públicas de educación) (HABERMAS, 1999).

Tal panorama, acumulado en el tiempo, prefigura una determinada manera de subjetivación. La mediación alienada resulta tan radical que, al determinar la inserción socio-ocupacional, y al ser aquella central en la vida, también moldea subsecuentemente la conformación de la personalidad individual. Ocurre una especie de *credencialización* del Yo. Los métodos de cuantificación que la forma-valor subvierte como señales para la *transformación* del trabajo en valor y del valor en precio, se presentan entonces como verdaderas formas de cuantificación del valor propio, del Yo.

DISCUSIÓN FINAL: EL EFECTO SOCIETAL DE LA EDUCACIÓN DE MERCADO

La modulación de una subjetividad radicalmente alienada, como corolario de un proceso de responsabilización individual de la edificación de trayectorias socio-ocupacionales, resulta un efecto específico y saliente del mercado educativo. Los sujetos son cada vez más responsables como individuos de sí mismos y de su descendencia, empero, tal responsabilidad se hace realidad como elección/rendimiento frente a grandes sistemas de mercado, que son los que en definitiva pasan a controlar el tiempo de vida. Estos sistemas, cuya propiedad es privada y en ciertos nichos fuertemente concentrada, proyectan entonces el control sobre

la creación cultural y la reproducción social que alcanza el capital, desplazándolo de la vieja Universidad pública o del mundo de la vida (MÖNCKEBERG, 2007; ORELLANA, 2017).

En la medida que el arreglo de mercado se estratifica, según hemos visto, según la clase social, el sexo, y el rendimiento; la educación quiebra su antigua orientación a lo común para volverse un dispositivo que radicaliza aquellas diferencias, y las presenta como modalidades racionales sea de elección, vocación o performance. Esta transformación de las prácticas concretas a medidas cuantificadas resulta potenciada dado el dominio de la forma-valor. Así los diferentes espacios de la sociedad -sus diferencias de clase, culturales y de género- aparecen como cantidades de valor de la fuerza de trabajo: los postulantes a empleos y carreras de alto nivel, como personas meritorias (capital humano), y el resto de la sociedad como personas normales (humanos de menor capital). El eco de la *reproducción cultural* aparece aquí (BOURDIEU e PASSERON, 1996), pero no bajo el dominio de estructuras lingüísticas ni precisamente culturales, sino bajo las modalidades alienadas de la forma-valor expresada en desempeños estandarizados.

La estratificación social se proyecta entonces en la educación como estratificación de la producción de esos conjuntos de relaciones sociales: hay un continuo entre educación y trabajo, que los sujetos identifican muy claramente. Se crean micro-climas sociales que se engarzan con determinadas franjas ocupacionales, las cuales reclutan de determinados espacios educativos. Pero no hay un retorno al comunitarismo en el sentido que no hay grandes relatos de pertenencia a unidades de mayor significado que el sentido individual, salvo en las clases altas. Hay un eco de la muchedumbre solitaria sobre la que discutiera Simmel, en la medida que este proceso transcurre en un contexto híper-moderno, atizando la cuantificación de todas las prácticas sociales y la sobre-estimulación sensorial (SIMMEL, 2005). El rendimiento está altamente cuantificado y tales magnitudes hechas cultura, y luego el mercado ampliamente estimulado por la publicidad. La sociedad entonces se quiebra en diversos espacios comunicativos y de sentido, los cuales se presentan como ámbitos de competencia entre individuos cada vez más responsabilizados de la producción de su propia vida, condiciones de trabajo y de su descendencia. No se compite para ascender de un espacio a otro –movilidad como igualdad de oportunidades- sino por sobrevivir al interior del espacio dado. La educación, en lugar de contener estas diferencias, más bien las extrema, y los individuos apuestan a ella justamente para diferenciarse, y en ese proceso, individuarse. La educación pasa de contener la anomia como argumentaba Durkheim a estimularla en los hechos (DURKHEIM, 1990).

De tal modo, las antiguas tareas de la socialización y la unificación de la sociedad son desatendidas; la educación no las cumple, ni el Estado se preocupa por retomarlas, limitándose a exigir mayor productividad y justicia distributiva a la educación mercantilizada. Esta es la prolongación educativa de un problema mayor: la ausencia de una esfera público-deliberativa que articule a la sociedad, y que le permita retomar el ejercicio moderno de la política (HUNEEUS, 2016; RUIZ ENCINA, 2015). La polis se acaba, en la práctica, llevándose con ella a la educación pública (GARRETÓN, 2016). Incluso cuando las contradicciones sociales se presentan como demandas a la educación –que agudiza la desigualdad y somete a los individuos a una alta exigencia económica y al endeudamiento en el caso de la educación de nivel superior- el Estado reacciona como si se tratara de un problema técnico o distributivo de la justicia educativa (GUAJARDO e colab., 2017; SALAZAR, 2015). Las medidas estatales para focalizar subsidios o exigir más rendimiento a las instituciones –sistemas de acreditación de calidad- terminan estimulando el dispositivo alienante en lugar de revertirlo, de tal manera, el Estado más bien impulsa y tecnifica el mercado en lugar de contenerle. De ahí que más bien se termine apuntalando la expansión del mercado: el crecimiento de programas vespertinos y del posgrado (superiores al 100% en los últimos 7 años⁸) da cuenta de aquello.

Si la educación de mercado fue promovida como mayor igualdad, libertad y calidad técnica (producto de la competencia), la experiencia chilena ayuda no sólo a demostrar los predecibles efectos segregantes y la baja calidad promedio que trajo, sino que demuestra la reducción radical de libertad colectiva e individual que impone, incitando transformaciones mucho más difíciles de anticipar.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Kathya e MARTUCCELLI, Danilo. **Desafíos comunes. Retrato de la sociedad chilena y sus individuos. Tomo 1.** Santiago: LOM, 2012.

BELLEI, Cristián. **El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena.** Santiago: LOM, 2015.

BELLEI, Cristián e colab. **Elección de escuela en sectores populares: Estado, mercado e integración social.** Revista Austral de Ciencias Sociales, v. 2016, n. 31, p. 95–110, 2016.

BELLEI, Cristián e ORELLANA, Víctor. **What does “education privatisation” mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases.** . [S.l: s.n.], 2014.

BONAL, Xavier. **Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas.** Madrid: Paidós, 1998.

BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean-Claude. **La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza.** México: Fontamara, 1996.

CANALES, Manuel e BELLEI, Cristián e ORELLANA, Víctor. **¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado.** Estudios pedagógicos, v. 42, n. 3, p. 89–109, 2016.

CASTRO, Rodrigo e KAST, Felipe. **Movilidad de la pobreza en Chile. Análisis de la encuesta panel 1996/2001.** , Serie Informe Social., no 85. Santiago: [s.n.], 2004.

DURKHEIM, Emile. **Educación y sociología.** Barcelona: Península, 1990.

ENGUITA, Mariano F. **Sociología de la educación.** Barcelona: Ariel, 1999.

ESPINOZA, Vicente e BAROZET, Emmanuelle. **¿De qué hablamos cuando decimos “clase media”? Perspectivas sobre el caso chileno.** Santiago: Expansiva, 2008.

FRANCO, Rolando e LEÓN, Arturo e ATRIA, Raúl. **Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo.** Santiago: LOM - CEPAL - GTZ, 2007.

GARRETÓN, Manuel Antonio (Org.). **La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI.** Santiago: LOM, 2016.

GUAJARDO, Fabián e MIRANDA, Camila e SANHUEZA, José Miguel. **¿Por qué la reforma educacional está al borde del fracaso? Balance y proyecciones para las fuerzas de cambio.** Cuadernos de Coyuntura Fundación Nodo XXI, v. 5, n. 16, p. 23–33, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa. Vol. I: Racionalidad de la acción y racionalización social.** Madrid: Taurus, 1999.

HUNEEUS, Carlos. **La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet.** Santiago: Taurus, 2016.

LEÓN NÚÑEZ, Miguel Luis. **Factores que condicionan la elección de una carrera universitaria por parte de los alumnos de último año de secundaria en Chile.** 2010. Universitat Ramon Llull, 2010.

LEVIN, Henry M. e BELFIELD, Clive R. **Education privatization : causes , consequences and planning implications.** . Paris: [s.n.], 2002.

LUKÁCS, Gyorgy. **Historia y conciencia de clase.** México: Grijalbo, 1969.

MADRID, Romina. **Choosing by habitus: a multi-case study of families & schools in the context of school choice.** 2016. University of Minnesota, 2016.

MARTUCCELLI, Danilo. **Cultura, individuación y escuela. Notas para un estudio de la concreción personal.** Tempora, v. 15, p. 9–29, 2012.

MOLINA, Víctor. **Educación, evolución e individuación. Aproximaciones a una indagación sobre los sentidos de la educación.** Revista PRELAC, v. 2, p. 76–89, 2006.

MÖNCKEBERG, María Olivia. **El Negocio De Las Universidades En Chile.** Santiago: Debate, 2007.

MOULIAN, Tomás. **Chile actual. Anatomía de un mito.** Santiago: LOM, 1997.

ORELLANA, Víctor. **El eco hacendal en la educación superior chilena y los desafíos de la universidad pública del siglo XXI.** Anales de la Universidad de Chile, v. 11, p. 93–115, 2017.

ORELLANA, Víctor e colab. **Elección de carrera y Universidad en Chile: sentido y utilidad de la acreditación.** Cuadernos de Investigación de la Comisión Nacional de Acreditación de la Educación Superior, v. 7, 2017.

ORELLANA, Víctor e GUAJARDO, Fabián. **Los intereses privados en la educación chilena. Entre el afán lucrativo y el ideológico.** Cuadernos de Coyuntura Nodo XXI, v. 3, n. 2, p. 32–42, 2014.

POSTONE, Moishe. **Tiempo, Trabajo y Dominación Social: Una reinterpretación de la teoría crítica de Marx.** Madrid: Marcial Pons, 2006.

QUARESMA, María Luisa. **Excellence in High-Performing Public Schools in Chile: Students' Perceptions and Experiences.** Schools, v. 14, n. 1, p. 28–53, 2017.

ROBERTSON, Susan L. e DALE, Roger. **The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account.** Oxford Review of Education, v. 39, n. 4, p. 426–445, Ago 2013.

RUIZ ENCINA, Carlos. **De nuevo la sociedad.** Santiago: LOM-Fundación Nodo XXI, 2015.

RUIZ ENCINA, Carlos e BOCCARDO, Giorgio. **Los chilenos bajo el neoliberalismo.** Clases y conflictos sociales. Santiago: El Desconcierto - Fundación Nodo XXI, 2014.

SALAZAR, José Miguel. **Leyendo vísceras: La reforma a la educación superior en perspectiva.** Cuadernos de Coyuntura Nodo XXI, v. Año 3, n. 10, p. 28–41, 2015.

SHAIKH, Anwar. **Marx's theory of value and the “transformation problem”.** SCHWARTZ, J. (Org.). . The subtle anatomy of capitalism. Santa Mónica, California: Goodyear Publishing Compnay, 1977. p. 106–139.

SIMMEL, Georg. **La metrópolis y la vida mental.** Bifurcaciones, v. 4, 2005.

SOLIMANO, Andrés. **Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social en Chile.** . Santiago: [s.n.], 2010.

VÍCTOR ORELLANA C., Sociólogo, Investigador Asistente del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile.

MANUEL CANALES C., Sociólogo, Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de O'Higgins.

CRISTIÁN BELLEI C., Sociólogo, Investigador Asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile.

FABIÁN GUAJARDO M., Sociólogo, Investigador Asistente del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile.

Recebido em setembro de 2018

Aprovado em fevereiro de 2019

Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação

Counter-reforms, new public management and public-private relationships: mapping concepts, tendencies and influences in education

Contrarreformas, nueva gestión pública y relaciones público-privadas: mapeando conceptos, tendencias e influencias en la educación

MARILDA DE OLIVEIRA COSTA

Resumo: A Nova Gestão Pública e as relações público-privadas emergiram de ondas de contrarreformas no papel do Estado e da sociedade a partir dos anos 1980. A internacionalização dessas medidas na área educacional dá-se por transferência, empréstimo ou convergência de políticas cujas origens se encontram em países anglo-saxões. Este estudo teórico objetiva mapear essas tendências em algumas políticas da educação nos países de origem, Portugal e Brasil.

Palavras-chave: Educação; contrarreformas; privatização.

Abstract: The New Public Management and public-private relationships have emerged from the waves of counter-reforms in the role of both the State and society, since the 1980s. The internationalization of these actions in the educational area occurs through transference, loan or convergence of policies whose origins are found in Anglo-Saxon countries. This theoretical study aims to map these tendencies in some educational policies in its countries of origin, Portugal and Brazil.

Keywords: counter-reforms; education; privatization.

Resumen: La Nueva Gestión Pública y las relaciones público-privadas surgieron de las olas de contrarreformas en el papel del Estado y de la sociedad, a partir de los años 80. La internacionalización de esas medidas en el área educativa se da por transferencia, préstamo o convergencia de políticas, cuyos orígenes se encuentran en países anglosajones. Este estudio teórico pretende trazar un mapa de estas tendencias en algunas políticas de educación en los países de origen, Portugal y Brasil.

Palabras clave: Educación; contrarreformas; privatización.

INTRODUÇÃO

Este texto é parte de estudos desenvolvidos no pós-doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade Administração e Organização Escolar, entre 2015 e 2016. Tem por objetivo mapear conceitos, tendências e influências da Nova Gestão Pública e relações público-privadas em algumas políticas de educação de países anglo-saxões, de Portugal e do Brasil, bem como analisar suas implicações para a privatização da educação.

A política educacional tem se constituído como importante campo de ações de uma multiplicidade de atores individuais e coletivos, públicos e privados, nacionais e internacionais, organizados em grandes redes, como vem se configurando no presente século; o exemplo mais visível é o da elaboração da Base Nacional Comum Curricular (ADRIÃO; PERONI, 2018) e da contrarreforma do ensino médio, em 2017¹, ambas no Brasil. Pode-se considerar que o movimento que culmina nessa nova arquitetura de políticas educacionais concebidas e implementadas pela chamada “Nova Direita” tem início nos finais dos anos 1980, marco inicial de reformas gerenciais, nomeadas por Hood (1991) *New Public Management* (NPM) e por Bresser Pereira (1998), no Brasil, administração pública gerencial. A partir da referida década, a responsabilidade do Estado com a educação “como atividade política e social complexa e que deve permanecer, em grande parte, se não totalmente, no setor público e a serviço de interesses públicos” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p.1134) passou a ser questionada e tornou-se objeto de sérios ataques pelos defensores do livre mercado na área social e educacional, algo impensável até muito recentemente.

Estudiosos de diferentes temáticas e abordagens educacionais, em especial as áreas de política e administração têm despendido esforços para compreender e analisar as mudanças introduzidas nas referidas áreas a partir da década de 1980 e denunciar os riscos que as políticas implementadas sob a égide da ‘modernização conservadora’, baseadas em um ‘fundamentalismo de mercado’, trazem para a democratização da educação, um direito humano e um bem público, potencialmente emancipatório, de responsabilidade do Estado. Estudos como os de Ball (2001; 2004; 2007), Dale (2004), Chubb e Moe (1990), O’Neill (2011), Smyth (2011), Lima e Afonso (1993; 1995) e Lima (1996), só para citar alguns, realizados em espaços sociais e histórico-culturais onde as mudanças se fizeram sentir, primeiramente, apontavam/apontam os impactos da contrarreforma gerencial na área educacional.

1 Contrarreforma executada por meio da Medida Provisória nº 746/2016, transformada na Lei nº 13.415/2017.

Essas medidas não tardariam a chegar a países da América Latina – dentre eles, o Brasil –, que, na contramão de medidas neoconservadoras adotadas em países de capitalismo central, passavam por um processo de abertura política e transição para regimes democráticos das ditaduras militares implantadas no continente latino-americano nas décadas de 1960 e 1970. Porém, como adverte Boron (2003), as expectativas com a democracia geradas com a abertura política dos anos de 1980 foram frustradas por medidas neoliberais de austeridade induzidas pelos organismos multilaterais via Consenso de Washington. As mudanças nas áreas econômica e social, no papel do Estado, da administração pública e da política e administração educacional, a partir da década de 1990 no Brasil, são complexas e têm despertado múltiplos interesses de governos, agências internacionais, empresários de diversos ramos – sobretudo, o financeiro – e movimentos populares, acadêmicos e científicos da área educacional, tornando-se importante objeto de estudo e pesquisa acadêmica (OLIVEIRA, 1997; 2001, DOURADO; PARO, 2001; PERONI, 2003; SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004; NEVES, 2005). A complexidade das mudanças na área educacional tornar-se-ia mais visível alguns anos após as contrarreformas do Estado e da educação no país, na década de 1990, introduzidas por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado do Aparelho do Estado – PDRAE, (BRASIL, 1995).

A partir da referida década, surgem arranjos ainda mais complexos, que vão da concepção à oferta educacional. A educação passou a ser objeto, dentre inúmeras medidas de racionalização técnica, de diversos arranjos entre as esferas pública e privada. Segundo Robertson e Verger (2012), “as ‘parcerias’ surgiram no início de 1990 como um promissor mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las” (p.1134). Discursivamente, “a participação do privado está se firmando rapidamente como um melhor caminho (the one best way) para pensar a respeito da futura cessão do setor público”. (BALL, 2004, p.1122).

É, portanto, no contexto acima que se situa este estudo. Mais precisamente, sobre as contrarreformas da educação e a influência da Nova Gestão Pública e de relações público-privadas na educação, como apontado anteriormente.

CONTRARREFORMAS NO PAPEL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

As contrarreformas no papel do Estado e da educação, a partir da década de 1980, têm sido frequentemente tratadas como parte de um conjunto de valores de inspiração neoliberal e neoconservadora, baseados no mercado, com vistas a adequar a educação à competitividade internacional. Como assinala Ball

(2007), trata-se da educação como objeto de lucro, apresentada sob uma forma contratável e comercializável; a educação “tem sido o factor chave no forçar dos limites competitivos dos estados em relação uns aos outros” (DALE, 2004, p.446). Nesse sentido,

Não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios (BALL, 2004, p.1108).

O aprofundamento de viés mercantilista e financeirizado nas políticas sociais está cada vez mais presente nas políticas educacionais de todo o mundo, tendo início com as primeiras reformas da década de 1980, em países de capitalismo central. Nesse contexto, a ideia de Estado provedor foi substituída pela de “Estado de Competição”, e seu papel é promover e monitorar a oferta de serviços públicos por agentes privados, o que não “significa que o Estado seja menos ativo ou menos intruso, mas que age de modo diferente”. (BALL, 2004, p.1109).

Mesmo com as ressalvas de Ball (2007) de que “não existe retorno a um passado em que o setor público como um todo funcionava bem e trabalhava com justiça no interesse de todos os aprendizes” (BALL, 2007, p. 187), a ideia de educação enquanto direito humano e bem público, construída sobre os pilares da modernidade, nunca foi tão seriamente atacada e ameaçada como vem ocorrendo a partir das reformas neoliberais e neoconservadoras do último quarto de século XX e no presente século, em diferentes contextos.

Como adverte Dale (2004), há uma agenda globalmente estruturada para a educação, materializada como empréstimo, convergência e transferência de políticas que se acomodam às especificidades históricas e culturais de cada país. Portanto, cada continente, região ou país dentro do mesmo continente, ou meso e microrregiões dentro do mesmo país, como no Brasil, reelabora e implementa as reformas de maneira muito diversificada, como também são seus impactos.

Segundo Ball (2007), pode-se considerar que a Inglaterra foi o laboratório das reformas educacionais neoconservadoras e, por isso, também exportadora de tais ideias para outras regiões do mundo. Ball, referindo-se às reformas no Reino Unido, afirmou:

Escolas no Reino Unido estão actualmente confrontadas com um pacote de reformas que inclui não só um novo currículo nacional, mas também mudanças na governança escolar, gestão e financiamento, mudanças nos papéis das autoridades locais foi demonstrado em testes de estudante e inspecção escolar, na pedagogia e na organização da sala de aula e mudanças na formação de professores, nas condições de trabalho e de emprego dos professores. (BALL, 2004, p.63).

O caráter autoritário e instável das reformas foi também observado e analisado pelo autor. Medidas e consultas encomendadas e adotadas eram descartadas e ignoradas com a mesma velocidade (racionalidades adotadas, historicamente debatidas e descartadas nas Ciências Humanas e Sociais), e delas eram excluídas representações de professores. O impacto dessas reformas, separadas ou em conjunto, promoveu “mudanças profundas na natureza do ensino e no papel dos professores, nas relações entre as escolas e os pais e na natureza das escolas como organizações de trabalho” (BALL, 2004, p. 63-64), como advertiu o autor. O potencial das reformas para alterações de longo alcance nos sistemas educacionais foi também percebido na pesquisa:

Em termos gerais, as reformas e as formas de controle que incorporam podem ser representadas por três grupos: o currículo, o mercado, e a gestão. Em particular, o mercado e gestão são amarrados juntos na reformulação de orientação e propósito nas escolas. Gestão desempenha um papel chave no fornecimento de outras alterações. (Idem, p. 64).

O autor afirma que essas mudanças introduzidas com as reformas atingiram o Reino Unido, e não somente a Inglaterra. Durante as décadas de 1980 e 1990, as reformas orientadas com base no modelo do setor privado levaram ao desmantelamento do Welfare State por meio de cortes e privatização, desregulamentação e uma nova ênfase na escolha individual e no consumo, ou seja, o corte de gastos e a privatização ocuparam o centro do debate político a partir das referidas décadas. (BALL, 2007). Esse autor apresenta e analisa a privatização conservadora, as rupturas e as continuidades dessas reformas nas políticas de Terceira Via na Inglaterra.

O Partido Conservador promoveu uma estrutura de possibilidades, o que permitiu que as empresas marcassem presença na prestação de serviços de educação e outras políticas, entre elas, a Gestão Local de Escolas (*Ibidem*). A política do New Labour não rompeu com todas as políticas conservadoras; retomou e deu continuidade à ACT (Licitação Competitiva Obrigatória) e CTCs (City Technology Colleges). Mais ainda:

As mudanças na educação e política (*policy*) social desde 1988 podem ser entendidas como um efeito catraca de mudar possibilidades práticas e discursivas. Este

continua a ser o caso no âmbito do New Labour, um processo passo-a-passo de romper os modos estabelecidos de operação e tomadas como certas práticas, a introdução de novas liberdades, novos trabalhos e novos tipos de relacionamentos. (BALL, 2007, p.19).

Ball chama atenção para as transformações geradas com a modernização, que envolvem aspectos “criativos e destrutivos, um processo de atrito e reinvenção. [...] As facetas destrutivas da transformação envolvem *desestabilização, desinvestimento e mercantilização*”. (*Idem*, p.19-20). Na base desses conceitos, encontra-se a explicação para as continuidades e rupturas entre neoliberalismo e Terceira Via, ou seja, entre as políticas conservadoras e social-democratas do novo trabalhismo (New Labour). Os discursos bem elaborados e articulados, e as narrativas daí decorrentes oferecem uma “linguagem e práticas em torno das quais o setor público está sendo reformado” (BALL, 2007, p.1). A *desestabilização* é produto dessa linguagem, que, a partir de “um discurso hegemônico, de perfeição romântica que representa o privado e comercializa formas e soluções mágicas para os problemas do setor público”, tem oferecido, ou melhor, vendido tais soluções para os “problemas” da educação. (*Idem*, p.19-20). Esses discursos, parte da retórica neoliberal que apresenta o privado como alternativa à ‘ineficiência e ineficácia’ do setor público, foram retomados e ressignificados pela Terceira Via.

Segundo Ball, o “neoliberalismo e a Terceira Via são os mesmos e diferentes. Eles são diferentes tipos de combinações políticas (*policy*)”. A Terceira Via “não seria possível sem o neoliberalismo, mas difere em aspectos importantes em termos do papel do Estado e suas relações com os setores público e privado, entre outras coisas” (*Idem*, p. 20). A Terceira Via é um fenômeno político muito mais complexo. O governo moderno tem um papel estratégico para não substituir o mercado, mas garantir que ele funcione ‘adequadamente’. Os limites de mecanismos de mercado tiveram de ser “re-aprendidos, e outras formas de coordenação para completar, complementar ou compensar as insuficiências do mercado tiveram de ser re-inventadas”, ainda que “disfarçadas por trás de nomes alterados, discursos inovadores, políticas e volume de negócios e agitação institucional” (BALL, 2007, p. 21-22). A desestabilização, por ser uma componente ideológica e discursiva de modernização conservadora, ganhou força e foi redimensionada pela Terceira Via. As consequências mais visíveis para a área educacional foram os diferentes arranjos entre setores público e privado na área, começando em finais dos anos 1990, época a partir da qual o papel do Estado se tornou muito mais complexo que no período anterior, como também ficou a dificuldade em definir um corpus teórico capaz de explicá-lo:

Já não podemos convocar, sem profundas atualizações, algumas teorias disponíveis sobre o estado, também não poderemos deixar de considerar que o estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, pelo que continuamos a precisar de teorias que dêem conta da redefinição do seu papel e que sejam capazes de explicar quais os limites e possibilidades da sua acção no contexto das novas condicionantes mega-estruturais (AFONSO, 2009, p.36).

O ‘desinvestimento’ (ou ‘reinvestimento’) refere-se não somente às políticas de governos conservadores das décadas de 1980 e 1990, marcadas por cortes fulminantes nos gastos públicos (FLYNN, 1993), mas também a novas formas de controle financeiro e dotação financeira sob o New Labour. Segundo Ball, esta política do New Labour é importante em dois sentidos:

O primeiro é uma forma de redistribuição de financiamento no âmbito do setor público relacionada com indicadores de desempenho ou de sucesso competitivo e uma utilização crescente de financiamento e sistemas de licitação, programa orientado para conseguir re-focagem e re-desenho institucional. O segundo é uma redistribuição de fundos, longe de financiamento direto, das organizações do setor público e autoridades locais para contrair financiamento de organizações privadas, voluntárias e quase-públicas para a prestação de serviços públicos. (BALL, 2007, p.22).

O terceiro elemento da reforma, ou seja, a ‘mercantilização’, surge como um modo de transformação das relações sociais e processos públicos em formas que são mensuráveis e, assim, acreditáveis ou comerciáveis, e criação de espaços para a privatização dentro do setor público. (BALL, 2007). A “mercantilização é causa e efeito em relação à privatização” (p. 23). A performatividade, ou parte dela é, segundo Ball, a “re-imaginação técnica e discursiva da educação como uma mercadoria” (*Ibidem*). Ainda, conforme este autor:

Em um nível prático de re-design organizacional há três facetas distintas, porém relacionadas à criatividade destrutiva do processo de transformação ou reforma. Três diferentes tecnologias políticas (*policy*) agiram em cima e dentro do sector público - mercados, (novo) gerencialismo (ou Nova Gestão Pública) e performatividade. (*Idem*, p.24).

Apesar de diferentes, atuando conjuntamente, as três tecnologias têm alterado o formato das organizações educativas, e “cada uma tem também contribuído de maneira particular, para os processos de privatização. Cada tecnologia é uma forma de disciplina e regulação, e juntas elas constituem um novo regime de regulamentação do sector público” (*Ibidem*). Não somente no Reino Unido, mas em vários países, as reformas educacionais têm sido informadas por estas tecnologias, tal como os casos de escolas de autogerenciamento (Self Managing Schools - SMS) na Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos, Inglaterra,

Canadá, há mais de três décadas. (SMYTH, 2011). Esses casos podem ser alguns exemplos da forma como o modelo com base no mercado tem influenciado a política educacional de inúmeros países centrais, (semi)periféricos, como Portugal, e periféricos, incluindo-se o Brasil. Como apontam Smyth (2011), O'Neill (2011) e Court e O'Neill (2011), a apropriação discursiva e prática de iniciativas de autogerenciamento das escolas pelos reformadores pode ser considerada um desastre para a educação pública, especialmente para os mais pobres, nestes países.

Análises de Chubb e Moe (1990) sobre a onda de reformas nos Estados Unidos apontaram que elas tiveram por base o relatório *A Nation at Risk*, de 1983, o qual trouxe recomendações para promover a excelência em educação. As reformas promovidas em cada estado, conjuntamente, foram associadas ao ensino eficaz:

Os requisitos de graduação mais rigorosos, normas mais rigorosas para a certificação de professores, salários mais elevados dos professores, planos de carreira e (ocasionalmente) pagamento por mérito para professores, mais rigorosa política disciplinar, mais lição de casa, dias ou anos escolares mais longos, e uma maior dependência em testes padronizados de desempenho dos estudantes, entre outros. (CHUBB; MOE, 1990, p.11).

Segundo os autores, próximo do final da década de 1980, a primeira onda de reformas foi seguida por deliberação pública de proposta de grande alcance que mexeu com a engenharia das escolas, por meio de gestão baseada na escola, capacitação de professores e profissionalismo, e de escolha controlada para os pais e alunos. Essa foi considerada a segunda onda de reformas em curso até início de 1990. Conforme os autores, até aquele momento, haviam “alcançado sucesso político em um número limitado de distritos em todo o país” (CHUBB; MOE, 1990, p.11). Na fase posterior à publicação do referido relatório, “os conceitos de *accountability* e de *high-stakes testing* começaram a ser referenciados e implementados de forma crescente”, afirma Afonso (2009, p.19). O conceito de *accountability* tal como tem sido utilizado a partir das reformas neoliberal e neoconservadora, a exemplo da reforma da educação de George W. Bush, conhecida como *No Child Left Behind Act*, “baseia-se nos resultados dos testes standardizados e inclui sanções, recompensas ou intervenções, dirigidas tanto a distritos escolares como a estabelecimentos de ensino, professores e estudantes” (*Idem*, p.14). O outro conceito de avaliação, *high-stakes testing*, também muito utilizado a partir da reforma, refere-se

À realização de testes que têm importantes implicações para os avaliados, nomeadamente pela possibilidade de acesso a certificados e graus académicos e pela atribuição de recompensas ou sanções em função da prossecução ou não de objectivos precisos em matéria de sucesso escolar, podendo ir, neste último caso, até ao encerramento das escolas que não atinjam determinados níveis (AFONSO, 2009, p. 18-19).

Para o autor, o termo *accountability*, por exemplo, da forma descrita acima, só passou a ser utilizado a partir da década de 1980, com as reformas de governos conservadores nos Estados Unidos e na Inglaterra. Pela natureza híbrida desses governos, que mesclam as ideologias neoliberal e neoconservadora, “constituem exemplos paradigmáticos de viragem nos modos de governação dos sistemas educativos”, em especial pelo uso de avaliações externas, “baseadas em testes estandardizados, como estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação, mas também de aumento do controlo central do Estado” (*Idem*. p.19).

Lima e Afonso (1993), ao tratarem da chegada dessas ideias a Portugal e das reformas emergentes, como a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986, avaliam as diferenças do caso português com relação a outras reformas: “o que há, talvez, de específico no caso português é o tipo de ruptura com o discurso da democratização, fortemente enraizado na política educativa desde 1974 (e até mesmo antes), e a tentativa de articular aquele discurso com a ideologia da modernização” (LIMA; AFONSO, 1993, p.34). Lima (2002) analisa as ambiguidades entre duas agendas que aparentemente usavam o mesmo vocábulo: “a agenda democrática e descentralizadora e a agenda modernizadora e tecnocrática” (p. 65). Segundo o autor, “as vertentes democráticas, participativas, descentralizadoras e autonômicas representavam, assim, algumas das idéias, das promessas e das esperanças, mais significativas de certa fase, inicial, dos discursos sobre a reforma educativa”. (*Ibidem*). Entretanto, “a mudança efetiva no sistema de gestão implica mais do que uma retórica reformista que valoriza discursivamente participação e autonomia, mas, na prática, estava a implementar medidas contraditórias” (LIMA; AFONSO, 1995, p.170).

Ball e Olmedo (2013) analisam as mais recentes relações ou redes de políticas globais em educação no contexto da nova filantropia e do capitalismo social. Citam os novos filantropos, que vêm operando em nível global. Nessa perspectiva, soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento baseadas no mercado estão sendo privilegiadas e fortalecidas “através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e novos filantropos” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 33). Os autores alertam que “essa tomada de responsabilidade por parte de uma nova

filantropia e do capitalismo social também levanta questões fundamentais sobre participação democrática e responsabilidade dos governos e outras instituições públicas na provisão de serviços sociais e direitos civis” (*Idem*, p.34).

Na área educacional, a receita são as *Charter Schools* dos Estados Unidos. Apresentadas como inovação e solução rápida e flexível, “pressupõem uma concomitante estandardização da avaliação, dos métodos de ensino e do currículo e rejeitam formas alternativas de intervenção educacional e transformação social” (*Idem*, p. 39). Os reformadores/filantropos/empresários apontam as vantagens das *escolas charter* e escamoteiam os problemas envolvidos na relação entre Estado e organizações responsáveis pela gestão dessas escolas, em especial no tocante a fraude financeira, desperdício, abuso e má gestão, conforme exposto no relatório *The Tip of the Iceberg - Charter Cchool, Vulnerabilities to Waste, Fraud and Abuse*, produzido em abril de 2015 por duas organizações do terceiro setor nos Estados Unidos: *The Center Popular Democracy* e *The Alliance to Reclaim our Schools*. No referido relatório, essas organizações demonstram índices alarmantes de recursos públicos usurpados nas escolas *charter* – no ano de 2014, as escolas *charter* em 16 estados (cerca de um terço dos estados com escolas *charter*) tinham experimentado mais de U\$ 100 milhões em relato de fraude, desperdício, abuso e má gestão. Essas evidências podem ser apenas a ponta do *iceberg* frente a levantamento dos últimos 12 meses que apontam um novo total – acima de U\$ 200.000.000 –, afirma o relatório.

Não é novidade que esses princípios têm constituído a semântica dos discursos, tanto de governos da nova direita quanto de orientação trabalhista e/ou “social democratas”, de diversos países, assim como têm orientado agendas de instituições e organizações multilaterais voltadas para reformas educacionais mais recentes, especialmente a partir dos anos 2000. Organismos e instituições multilaterais, principalmente a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm traçado políticas globais para a educação, com destaque para a OCDE,² cujas políticas ou agenda educacional focalizam os testes padronizados, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), aplicado não só a estudantes de países membros. Os resultados do PISA têm sido utilizados para estabelecer *rankings* entre diferentes nações e induzir políticas e práticas locais que levam àquilo que Lima (1996) já denunciava sobre a educação contábil. Assim como adverte Afonso (2009)

2 O Teaching and Learning International Survey (TALIS) é uma pesquisa desenvolvida pela OCDE sobre formação, desenvolvimento profissional e condições de trabalho de professores do Ensino Secundário Básico (no Brasil, compreende do 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental). A partir dos dados coletados em diferentes países, é possível estabelecer comparações, com o objetivo de avaliar e propor políticas de educação.

ao problematizar a relação entre *accountability*, testes estandardizados e *rankings* escolares, “avaliação, prestação de contas e responsabilização nem sempre constituem elementos que se potenciem mutuamente, e nem sempre se integram em orientações e relações guiadas por uma intencionalidade democrática e de *empowerment* dos cidadãos” (p.16).

Resultados dos testes estandardizados no Brasil têm sido utilizados para orientar a elaboração de políticas educacionais e se constituído também em *álibi* para governos estaduais e municipais estabelecerem diferentes e complexas relações com o setor privado, como parcerias, contratos de gestão ao estilo das *charter schools* e compras de materiais apostilados, entre outras, em nome de uma pretensa qualidade que o setor privado discursivamente oferece. (AMARAL, 2014; COSTA & AMARAL, 2015; ADRIÃO & PERONI, 2018; COSTA, 2019). Teodoro e Torres (2005), ao tratarem de uma agenda hegemônica global neoliberal para a educação não superior, afirmam que tal agenda “prioriza a privatização e a descentralização das formas públicas de educação, o estabelecimento de *standards* educacionais, uma forte ênfase nos exames e testes nacionais, e um *focus* na *accountability*” (p.13).

Os temas e conceitos tratados acima têm influenciado reformas educacionais dos anos 1980 à atualidade. No Brasil, acentuadamente a partir da segunda metade da década de 1990, as reformas do Estado e da educação alteraram princípios constitucionais, como a gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, Art. 206, VI), e direitos, como a obrigatoriedade do ensino somente de 07 a 14 anos, entre outras medidas de racionalização, tratadas no próximo item.

MAPEANDO INFLUÊNCIAS DE CONTRARREFORMAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO NACIONAL

Pesquisadores da política educacional dos anos de 1990, entre eles, Peroni (2003), Neves (2005) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), já apontavam a influência de uma agenda encetada por organismos multilaterais na educação nacional cuja Reforma do Aparelho do Estado, no Brasil, deu impulso definitivo. Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), por exemplo, analisaram a política educacional da referida década no Brasil e apontaram a influência de uma agenda de viés mercadológico lançada por organismos supranacionais, dentre eles, UNESCO e Banco Mundial, assim como organizações do setor empresarial brasileiro. As autoras apontaram a educação como importante fator de competitividade, nacional e internacional, tal como defende Porter (1993), e recomendaram ações no campo. Já Neves (2005) evidenciou a Terceira Via

como estratégia do capital para educar o consenso. Não por acaso, tais princípios influenciariam a agenda das políticas educacionais a partir da década de 1990, como ficou patente na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

Por meio do Art. 20, incisos I a IV da LDB nº 9394/96, foram abertas as possibilidades para instituições do setor privado ‘sem fins lucrativos’, tais como as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, receberem recursos públicos, ou seja, de forma ‘camuflada’, a LDB assegurou as relações público-privadas na educação e, de forma explícita, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, com a figura jurídica do público não estatal (BRASIL, 1995), a regulamentação do trabalho voluntário (Lei 71/1998) BRASIL, 1998³, a institucionalização de Organizações Sociais (OS) (Lei nº 9.637/1998) (BRASIL, 1998)⁴ e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Lei nº 9.790/1999) (BRASIL, 1999)⁵.

Abertas as possibilidades de relações com o setor privado no Brasil, em tese, não lucrativas, formas de trabalho voluntário nas escolas, como “Amigos da Escola”, foram incentivadas pelos *mass media*, especialmente canais de televisão das organizações Globo. O setor econômico e financeiro criou e/ou ressignificou suas fundações em outros parâmetros, consideradas o braço social da empresa. A ação social, ou a nova filantropia (BALL; OLMEDO, 2013), por elas promovida, aparentemente, tem mais que uma via de mão dupla, pois, além de assegurar ao empresariado o título de “empresário cidadão” e à empresa o título de “socialmente responsável”, delimita conteúdo da educação com um currículo mínimo e, acima de tudo, visa ao lucro. Estudo de Silva e Souza (2009) apontou que a participação do empresariado na gestão da educação vai muito além destes títulos:

Evidenciam que a participação do empresariado na gestão da escola pública não está provida apenas de um cariz técnico e operacional para garantir sua eficiência e produtividade, tampouco está movida por ações filantrópicas ou “socialmente responsáveis”. Tal participação está ancorada por forte conteúdo ideológico que opera na esfera cultural e política com alguns desdobramentos sobre o “currículo oculto” da escola (SILVA; SOUZA, 2009, p.784).

3 Visa a promover e garantir a todos os cidadãos a participação solidária em ações de voluntariado e definir as bases do seu enquadramento jurídico.

4 Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

5 Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e institui e disciplina o Termo de Parceria.

As autoras analisam os desdobramentos do “currículo oculto” na formação do estudante; tal currículo, em última instância, teria por finalidade moldar corpos e mentes para adequá-los à nova fase de reestruturação produtiva. A exemplo de outros países, também no Brasil governos oriundos do Partido dos Trabalhadores (PT) não romperam com aspectos importantes da agenda em curso que levam à privatização da educação, tais como a atuação de instituições não estatais, como ONGs, fundações, institutos e, mais recentemente, Organizações Sociais (OS), incluindo-se o campo das políticas de avaliação em larga escala. Pelo contrário, foi criado em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶, com a finalidade de medir a qualidade da educação por meio de metas para cada escola e redes de ensino, com o objetivo de alcançar 6,0 até 2021, média do sistema educacional dos países desenvolvidos. Assim como as avaliações estandardizadas, o IDEB é bastante criticado por não representar na íntegra a realidade educacional, especialmente no que se refere à interferência de fatores externos nos processos de aprendizagem escolar, e potencializar *rankings* entre escolas e sistemas de ensino.

A materialização de princípios da Nova Gestão Pública na educação no Brasil, iniciada com as reformas da década de 1990, não levou à privatização direta na área, como tem ocorrido na Inglaterra, EUA, Chile, Austrália e Nova Zelândia, primeiros países a implementarem medidas com base em princípios de mercado nos sistemas educativos. (SMYTH, 2011). Porém, a reforma educacional materializada com e a partir da LDB (Lei n. 9394/96) abriu possibilidades para criação de complexos arranjos entre setores público e privado, da elaboração à execução de políticas; abertura para a competição e criação de quase-mercados no interior dos sistemas públicos de ensino; aquisição de material didático/apostilado pelo poder público; indústria das avaliações; e contratos de gestão com Organizações Sociais (OS), entre outras. Muito semelhante ao que ocorreu em Portugal com o discurso da modernização, no Brasil, a semântica da modernização conservadora apropriou-se de termos constitutivos da gestão democrática, como seus fundamentos e mecanismos, atribuindo-lhes novos significados. Nesse contexto, há diferentes formas de conjugar o verbo *privatizar*, como analisa Lima (2013). Para o autor, a privatização na área da gestão pode significar

6 O IDEB foi criado pelo Inep em 2007; reúne em um só indicador dois conceitos para medir a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. Acessado em 11 de março de 2016.

A crescente introdução de modos de gestão considerados típicos das organizações privadas, ideologicamente consideradas bem geridas, em busca da “zero-burocracia”, mais ágeis e manejáveis em ambientes incertos e turbulentos, centradas nas necessidades do cliente ou consumidor, induzindo a competitividade no seu interior através da adoção de mercados internos, ou seja, seguindo os princípios normativos e as prescrições técnico-instrumentais da chamada “Nova Gestão Pública”, que tenho associado ao que designo por ‘cânone gerencialista’. (LIMA, 2013, p.179).

A ênfase na gestão é observada em praticamente todos os países que passaram por reformas. Nas políticas tecnocráticas e racionalizadoras no campo da gestão encontradas no Reino Unido, nas décadas de 1980 e 1990, o poder da gestão e os gestores foram vistos como sujeitos mágicos “que podiam transformar organizações consideradas em falência, torná-las um recurso muito significativo para os governos, que buscavam reconfigurar estados de bem-estar e serviços públicos.” (NEWMAN, 2012, p. 361).

Técnicas de gerenciamento que habitavam o mundo dos negócios, considerado mais empreendedor e dinâmico, foram a alternativa ao regime burocrático-profissional e a formas mais democráticas de gestão, como o autogerenciamento das escolas. Nesses termos, “o gerencialismo revela-se, com frequência, mais gestão para menos democracia, sendo responsável por um aumento exponencial de certas dimensões da burocracia racional, estudadas por Max Weber”, ao mesmo tempo “de dimensões menos racionais e mais coincidentes com a aceção pejorativa e de senso comum” (LIMA, 2013, p.68).

Sob o gerencialismo, a gestão e o papel de gestores foram redefinidos, e a liderança eficaz com base na competência técnica se sobrepôs à competência política. Esta última, muito valorizada na perspectiva democrática, foi relegada a último plano, e a eleição de diretores segue certos rituais, nos quais o conhecimento de normas, leis e regulamentos sobrepõe-se a outras capacidades, como a política e didático-pedagógica, tal como observado em documentos e materiais de administração escolar difundidos pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) (ADRIÃO; PERONI, 2010, *et al.*). Contrária a afirmações que apontam o surgimento de um modelo pós-burocrático mais flexível das organizações, a perspectiva gerencialista adotada levou àquilo que Lima (2012) tem observado a respeito da associação entre gerencialismo + novas tecnologias + burocracia:

Trata de uma burocracia aumentada, resultante de um processo de hibridização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao “tipo ideal” original, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e de controle, entre outras, induzida por uma burocracia digital, ciberburocracia. (LIMA; 2012, p.130).

O gerencialismo tem-se apresentado como a solução eficiente e eficaz a outras formas de gestão, como a burocrática e a democrática, por exemplo. No tocante ao aspecto burocrático, a conjugação entre as três perspectivas apontadas pelo autor pode levar a “uma acrescida fiabilidade e capacidade de cálculo racional, de maior velocidade, capacidade de armazenar, gerir e transportar dados, compatível com a lógica de modernização e respectiva valorização da racionalidade técnico-instrumental estudada e criticada” por Max Weber “e com o processo de racionalização inerente à sociedade moderna e às organizações públicas e privadas de todo tipo” (*Ibidem*). Com relação à abordagem democrática, Smyth (2011), Ball (2004) e Lima e Afonso (1993) mostram como a ressemantização de conceitos de gestão democrática alterou a gestão de escolas por meio de iniciativas de autogerenciamento. Segundo Ball, “o ponto principal entre gestão e mercado é que eles não são formas de controle, tanto quanto a relação entre educação e Estado está em causa. Consequentemente, a gestão é transformada em autogerenciamento com toda a confusão semântica e ideológica que traz” (BALL, 2004, p.64).

CONSIDERAÇÕES

Este texto teve por objetivo mapear aspectos de contrarreformas NPM e de relações público-privadas no campo educacional em países centrais, como Inglaterra, Estados Unidos, Portugal e Brasil. Os autores selecionados para fundamentar o estudo forneceram subsídios teórico-conceituais necessários à compreensão das contrarreformas neoliberais, conservadoras e de Terceira Via nos diferentes contextos selecionados e de seus impactos nas áreas de política e administração educacional.

A onda de contrarreformas realizadas ao longo do último quarto do século XX e no presente século tem alterado a configuração do poder dos Estados na provisão de direitos e na promoção de políticas sociais e educacionais de caráter público e democrático voltadas para a formação cidadã, participativa e, quiçá, emancipatória. O mapeamento de contrarreformas tipo NPM e das relações público-privadas na educação evidenciou que elas têm levado a diferentes e conjugados formatos de privatização da educação nos países em questão, que vão dos *vouchers* a *charter schools*, de contratos de gestão à aquisição de materiais apostilados por sistemas públicos (ADRIÃO; GARCIA, 2014), inclusão da oferta de pacotes educativos, materiais digitais, orientações pedagógicas, *hardwares* e *softwares* educativos, procedimentos de avaliação (CAETANO, 2016). Por outro lado, a privatização na educação, como discute Ball (2007), busca incentivar as escolas públicas a agirem e operarem como prestadores privados, a fim de torná-

las mais competitivas e aumentar os padrões de qualidade, levando à lógica da competência, dos resultados, da premiação, do bônus, do mérito. Tais conceitos não resistem ao simples exame da realidade educacional concreta, como realizado por diversos autores nos referidos países, os quais apontam a real intenção dos reformadores, ou seja, desobrigar o Estado de funções tão caras e complexas como as de educar a população e, ao mesmo tempo, torná-la mais vulnerável e suscetível às incursões do livre mercado e, como último recurso, à privatização.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Subsídio Público ao Setor Privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. Porto Alegre. **Revista Políticas Educativas**. v.7, p.110-112, 2014.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. A formação das novas gerações como campo para os negócios? In: AGUIAR, Márcia Angela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes (Orgs.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife. p.49-54, ANPAE: 2018.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. et. al. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional**. CNPQ, UNESP, 2010 (Relatório de Pesquisa).

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional**. Regulação e Emancipação. 4ª ed. São Paulo. Cortez Editora: 2009.

AMARAL, Maria Clara Ede. **Relações público-privado na educação de Mato Grosso**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2014, 221 p.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, Jul/Dez 2001.

BALL, Stephen J. Education plc. **Understanding private sector participation in public sector education**. Routledge, London: 2007.

BALL, Stephen J. Performatividade, Privatização e Pós-Estado do Bem-Estar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.

BALL, Stephen J. Culture, Cost and Control: Self-Management and Entrepreneurial Schooling in England and Wales. In: SMYTH, John. **A Socially Critical View of the Self-Managing School**. Routledge Falmer, London: 2004.

BALL, Stephen J.; YODELL, Deborah. Hidden Privatisation in Public Education. Preliminary Report, Education International. 5th **World Congress Institute of Education**, University of London. July 2007.

BALL, Stephen J.; OLMEDO, Antonio. A 'nova' filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In.: PERONI, Vera Maria V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, p. 33-47, 2013.

BORON, Atílio. Después del saqueo: el Capitalismo Latinoamericano a Comienzos del Nuevo Siglo. In: BORON, Atílio. **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, p. 15-38, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais**. Brasília, DF, 1998.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria**. Brasília, DF, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo, **Lua Nova**, 1998. nº 45, p.49-95.

CAETANO, Maria Raquel. Redes globais e educação: a rede Latino Americana da sociedade civil para a educação-REDUCA. ANPAE / Série **Cadernos ANPAE**, v. 41, 2016.

CHUBB, John E.; MOE, Terry M. **Politics Markets & America's Schools**. Washington, D.C: The Brookings Institution, 1990.

COSTA, Marilda de Oliveira; AMARAL, Maria Clara E. de. O governo da educação pública de Mato Grosso sob a égide do gerencialismo – o caso do siga. **Revista Faed**, UNEMAT, v. 24. 2015. Disponível em: <<http://www.revistafaed.unemat.br>>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

COSTA, Marilda. **Nova Gestão Pública e redefinição de fronteiras público-privadas na educação brasileira**. 1º ed. Curitiba: Appris, 2019.

COURT, Marian; O'NEILL, John. Tomorrow's Schools'in New Zealand: from social democracy to market managerialism. **Journal of Educational Administration and History**. Vol. 43, No. 2, May 2011, 119–140.

CREDO. Center for Research on Education Outcomes Stanford University. **Urban Charter School Study Report on 41 Regions**. Stanford, CA, 2015. <<http://urbancharters.stanford.edu/download>> urban charter school study report on 41 region pdf. Acesso em 27 de agosto de 2016.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 87, p.423-460, maio/ago. 2004.

DOURADO Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001.

FLYNN, Norman. **Public Sector Management**. 2 ed. London: Harvester WheatSheaf, 1993.

HOOD, Christopher. **A Public Management for all Seasons?** Public Administration, v. 69, p.3-19, Spring 1991.

LIMA, Licínio C. Apresentação dossiê – Privatização da educação no contexto da(s) “Terceira(s) Via(s)”: uma caracterização em análise. **Currículo Sem Fronteira**. Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 177-181, maio/ago. 2013.

LIMA, Licínio C. Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In: Peroni, Vera Maria V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, p. 58-81, 2013.

LIMA, Licínio C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, Carlos; SILVA JUNIOR, João dos R.; (Orgs.). **Trabalho e educação no século XXI**: experiências internacionais. Xamã, São Paulo: p. 129-158, 2012.

LIMA, Licínio C. **A Escola como Organização Educativa**: uma abordagem sociológica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Licínio C. Cidadania e Educação: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 23, p.71-90, 2005.

LIMA, Licínio C. O paradigma da educação contábil políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**. n.4, p. 43-59, Jan/Fev/Mar/Abr, 1997.

LIMA, Licínio C; Afonso, Almerindo J. **Reformas da Educação Pública**. Democratização, Modernização, Neoliberalismo. ed. 1, Porto: Afrontamento, 2002.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. **Educational Review**, v. 47, n. 2, 1995.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**. Ano XIV. n. 44, p. 33-49, Abril. 1993.

LIMA, Licínio C.; GUIMARÃES, Paula. **European Strategies in Lifelong Learning** – A Critical Introduction Barbara Budrich Publishers, Leverkusen Opladen, Germany, 2011.

NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia – Estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John - Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

O'FLYNN, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353–366, 2007.

O'NEILL, John. The privatisation of public schooling in New Zealand. **Journal of Education Policy**. v. 26, n. 1, p. 17-31, January, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). **Gestão democrática da educação**; desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. Xamã. São Paulo: 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da pública escola**. 3 ed. Ática, São Paulo: 2000.

PERONI, Vera M. Vidal. **Redefinições no papel do Estado e política educacional nos anos 1990 no Brasil**. Xamã. São Paulo: 2003.

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

SHIROMA, Eneida O; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. DP&A Editora, Rio de Janeiro: 2004.

SILVA, Maria Vieira. SOUZA, Silvana Aparecida de. **Educação e responsabilidade empresarial**: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009

SMYTH, John. The disaster of the “self-managing school” – Genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects. **Journal of Education Administration and History**, v. 43, n.2, p.95-117, 2011.

TEODORO, Antonio; TORRES, Carlos Alberto. **Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI**. Porto-Portugal, Afrontamento: 2005.

Sites

<http://portal.inep.gov.br>

<http://urbancharters.stanford.edu>

MARILDA DE OLIVEIRA COSTA possui doutorado em educação e pós doutoramento em Ciências da Educação, na Especialidade Administração e Organização Escolar. É professora titular da Faculdade de Educação e Linguagem e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). E-mail: marildacosta532@gmail.com

Recebido em janeiro de 2019

Aprovado em maio de 2019

As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento

The state universities and the PNE (2014-2024) goals for higher education: challenges of expansion and funding
Las universidades estatales brasileñas y las metas del PNE (2014-2024) para la educación superior: desafíos de expansión y financiación

RENATA RAMOS DA SILVA CARVALHO
 NELSON CARDOSO AMARAL

Resumo: Este estudo possui como objetivo apresentar qual seria a expansão necessária de matrículas e a ampliação no financiamento para que as universidades estaduais (UEs) do país contribuam com o êxito das metas do PNE (2014-2024) para a Educação Superior (ES). O estudo está estruturado em três sessões que se articulam para as análises e discussões: a) dos desafios de expansão para que o país alcance essas metas; b) dos desafios e das projeções de expansão para que as UEs colaborem com essa expansão; c) os desafios para a ampliação do financiamento das UEs para a promoção dessa expansão. Conclui-se que a expansão determinada para o alcance das metas do PNE (2014-2024) para a ES, e a consequente contribuição das UEs, mostra-se muito desafiadora e está ameaçada pelas políticas e ações que vêm sendo adotadas no país a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Palavras-chave: PNE (2014-2024), metas para Educação Superior, universidades estaduais, expansão, financiamento.

Abstract: This study aims to present what would be the necessary expansion of enrollments and the increase of funding for the state universities (UEs) of the country to contribute to the success of the goals of Brazil's National Plan of Education – PNE (2014-2024) for higher education (ES). The study is structured in three sessions that are articulated for the analyzes and discussion: a) of the challenges of expansion for the country to reach these goals; b) of the challenges and the projections for the UEs to collaborate with this expansion; c) the challenges of expanding the UEs funding to promote this expansion. It is concluded that the expansion determined for the achievement of the PNE goals (2014-2024) for the UEs, and the consequent contributions of the UEs is very challenging and threatened by the policies and actions that have been adopted in the country since the impeachment of the President Dilma Rousseff.

Keywords: PNE (2014-2024); goals for higher education; state universities; expansion; funding.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo presentar cuál sería la expansión necesaria de matrículas y la ampliación en el financiamiento para que las universidades estatales (UEs) del país contribuyan con el éxito de las metas del PNE (2014-2024) para la educación superior (ES). El estudio está estructurado en tres sesiones que se articulan para los análisis y discusiones: a) de los desafíos de expansión para que el país alcance esas metas; b) los desafíos y las proyecciones de expansión para que las UEs colaboren con esta expansión; c) los desafíos para la ampliación de la financiación de las UEs para fomentar esta expansión. Se concluye que la expansión determinada para alcanzar los objetivos del PNE (2014-2024) para la UEs, y la consiguiente contribución de las UEs, se muestra muy desafiante y está amenazada por las políticas y acciones que se están adoptando en el país a partir del *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff.

Palabras clave: PNE (2014-2024); metas para la educación superior; universidades estatales; expansión; financiación.

OS DESAFIOS DE EXPANSÃO DAS METAS DO PNE (2014-2024) PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Com a aprovação do PNE (2014-2024), mediante a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceram-se imperativos desafios a serem superados pelo Brasil, em dez anos, em todos os níveis educacionais. Sobre a ES, esta é pauta nas metas 12, 13 e 14. A análise dessas metas, subsidiada por informações estatísticas do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidenciam um cenário de desafios ao país, em especial quanto à expansão de matrículas, particularmente de matrículas públicas de graduação.

A meta 12 tem como objetivo elevar a taxa bruta de matrícula na ES para 50% e a líquida para 33% e determina que 40% dessa nova expansão seja promovida por Instituições de Educação Superior (IES) públicas. No ano de 2014, para uma população entre 18 a 24 anos de 23.922.743 habitantes, havia no país 7.828.013 matrículas na ES, o que correspondia a uma taxa bruta de 32,7% e líquida de 16,5%.

Os dados da tabela 1 mostram os desafios e as projeções de expansão de matrículas e matrículas públicas na ES do país e por estado da federação, tendo em vista o proposto pela meta 12 de se atingir 50% de taxa bruta no final de sua vigência e, ainda, considerando que 40% dessa nova expansão seja em matrículas públicas. Nessa perspectiva, os dados desta tabela também apresentam qual seria o acréscimo necessário dessas matrículas e seu percentual de crescimento para que o país e cada estado da federação obtivessem 50% de taxa bruta no ano de

2024, com 40% da nova expansão em matrículas públicas. Apresenta também qual seria o quantitativo total de matrículas e matrículas públicas no ano de 2024 para o êxito dessa meta.

Tabela 1 – Projeção da expansão de matrículas e matrículas públicas na ES de 2014 a 2024 para o alcance de 50% de taxa bruta, no Brasil, regiões e estados da federação, no ano de 2024

Regiões Estados	Matrículas na ES 2014	Matrículas públicas na ES em 2014	Taxa bruta 2014	Total de matrículas para o êxito de 50% de taxa bruta em 2024	Acréscimo total de novas matrículas (todas as idades)	% de crescimento necessário nas matrículas da ES de 2014 a 2024	Acréscimo de matrículas públicas até 2024	Total de matrículas públicas para o êxito de 40% das novas matrículas em IES públicas em 2024	% de crescimento necessário nas matrículas públicas da ES de 2014 a 2024
Brasil	7.828.013	1.961.002	32,7	11.699.810	3.871.797	49%	1.548.719	3.509.721	79,0%
Norte	609.120	202.633	26,2	1.240.754	631.634	104%	252.654	252.724	124,7%
RO	71.089	10.231	33,1	112.475	36.787	49%	14.715	47.820	143,8%
AC	35.489	11.160	34,8	61.729	24.568	66%	9.827	57.294	88,1%
AM	157.530	52.963	29,1	294.701	137.171	87%	54.868	126.719	103,6%
RR	27.221	12.033	38,8	39.982	12.761	47%	5.104	33.277	42,4%
PA	204.876	70.911	18,9	566.277	361.401	176%	144.560	1.273.281	203,7%
AP	39.937	10.364	38,2	65.294	25.357	63%	10.143	108.632	97,9%
TO	72.978	34.971	37,7	101.087	28.109	39%	11.244	269.460	32,2%
Nordeste	1.646.883	582.852	24,1	3.372.955	1.726.072	105%	690.429	83.698	118,5%
MA	145.420	56.344	16,8	456.636	311.216	214%	124.486	180.830	220,9%
PI	113.069	52.929	30,2	189.991	76.922	68%	30.769	211.199	58,1%
CE	258.103	82.439	22,9	535.387	277.284	107%	110.913	193.352	134,5%
RN	122.364	51.786	29,4	208.553	86.189	70%	34.476	84.182	66,6%
PB	144.189	74.412	31,2	229.739	85.550	59%	34.220	30.928	46,0%
PE	255.414	88.992	23,0	560.931	305.517	120%	122.207	86.262	137,3%
BA	423.298	103.913	23,6	837.166	413.868	98%	165.547	455.287	159,3%
AL	101.198	41.109	24,5	208.880	107.682	106%	43.073	17.137	104,8%
SE	83.828	30.928	30,4	145.673	60.143	70%	24.057	10.231	77,8%
Sudeste	3.557.642	660.839	37,3	4.588.304	1.030.662	29%	412.265	11.160	62,4%
MG	797.601	194.868	33,7	1.103.681	306.080	38%	122.432	46.215	62,8%
ES	150.588	29.720	33,9	225.856	71.463	46%	28.585	20.507	96,2%
RJ	634.727	160.410	35,1	853.724	218.997	35%	87.599	107.831	54,6%
SP	1.974.726	275.841	40,3	2.405.043	430.317	22%	172.127	215.471	62,4%

Tabela 1 – Projeção da expansão de matrículas e matrículas públicas na ES de 2014 a 2024 para o alcance de 50% de taxa bruta, no Brasil, regiões e estados da federação, no ano de 2024

Regiões Estados	Matrículas na ES 2014	Matrículas públicas na ES em 2014	Taxa bruta 2014	Total de matrículas para o êxito de 50% de taxa bruta em 2024	Acréscimo total de novas matrículas (todas as idades)	% de crescimento necessário nas matrículas da ES de 2014 a 2024	Acréscimo de matrículas públicas até 2024	Total de matrículas públicas para o êxito de 40% das novas matrículas em IES públicas em 2024	% de crescimento necessário nas matrículas públicas da ES de 2014 a 2024
Sul	1.262.929	346.439	38,0	1.535.147	272.218	22%	108.887	1.073.104	31,4%
PR	467.444	130.379	36,2	601.375	133.931	29%	53.572	248.009	41,1%
SC	315.627	117.395	38,7	383.355	67.728	21%	27.091	317.300	23,1%
RS	479.858	98.665	39,3	550.418	70.560	15%	28.224	447.968	28,6%
Centro- Oeste	751.439	168.239	39,8	962.651	211.212	28%	84.485	29.720	50,2%
MS	118.291	31.798	37,3	158.346	40.055	34%	16.022	455.326	50,4%
MT	162.194	41.859	40,7	200.782	38.588	24%	15.435	183.951	36,9%
GO	252.397	61.305	31,5	415.932	163.535	65%	65.414	144.486	106,7%
DF	218.557	33.277	59,1	187.967	-33.245	-15%	0	126.889	0,00%

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior do ano de 2012. IBGE - Projeções da população brasileira por sexo e idade para o período de 2000 a 2060. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Esses dados indicam que, até o ano de 2024, o país precisaria contar com a criação de 3.871.797 novas matrículas de graduação na ES para conseguir obter 50% de taxa bruta. E esse acréscimo de novas matrículas corresponderia a 49% de crescimento, ou seja, 11.699.810 discentes matriculados. Para que 40% dessas novas matrículas fossem em IES públicas, seria necessário que, do total, 1.548.719 fossem públicas, o que representaria 78% de crescimento e corresponderia a 3.509.721 matrículas públicas.

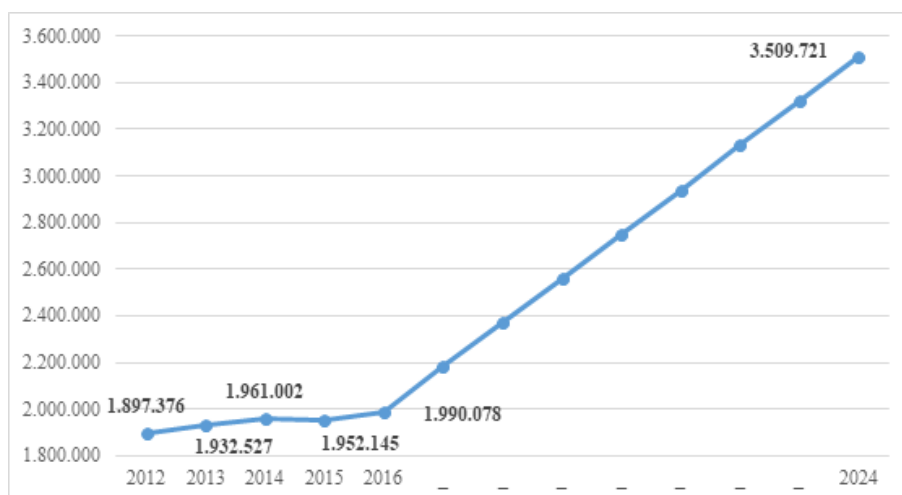
No estado da Bahia, seria necessária a criação de 413.868 novas matrículas na ES, sendo, dessas, 165.547 públicas. Essa expansão representa 98% e 159,3% de crescimento, respectivamente. No estado do Maranhão, Pernambuco, Ceará e Alagoas, esses percentuais de crescimento seriam, respectivamente, de 214% e 220,9%, 120% e 137,2%, 107% e 134,5%, 106% e 104,8%. No Maranhão, que possuía a menor taxa bruta no ano de 2014, seria necessária a criação de 311.216 novas matrículas, sendo, destas, 124.486 públicas.

Embora o desafio da meta 12 seja determinado ao país e não aos estados da federação, é preciso problematizar essas desigualdades existentes quanto ao acesso à ES que são evidentes na apreciação dos dados apresentados. No ano

de 2014, os estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Alagoas e Pará possuíam taxas brutas inferiores a 25%. Por consequência, nesses estados, os desafios para a obtenção de 50% de taxa bruta no ano de 2024 e 40% da nova expansão em IES públicas seriam mais graves e, aparentemente, insuperáveis.

Os dados do gráfico 1 retratam a evolução das matrículas públicas no país entre 2012 e 2016 e, também, apresentam a projeção do seu crescimento para o atendimento do determinado por essa meta, no que diz respeito ao crescimento de matrículas na ES. Por essa lógica de compreensão, seria necessário um crescimento de 66,8% entre 2016 e 2024, porque elas precisariam passar de 1.990.078 para 3.509.721, um audacioso crescimento, tendo em vista o cenário de pouca expansão desse setor entre 2012 e 2016.

Gráfico 1 - Evolução das matrículas públicas na ES no Brasil, de 2012 a 2016, e a projeção do seu crescimento para atender ao determinado pela meta 12 do PNE (2014-2024) de que 40% da nova expansão sejam em IES públicas até 2024.



Fonte: Inep - Censo da Educação Superior – 2012 a 2016. IBGE - Projeção da população. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

A análise da dinâmica de crescimento e os desafios de expansão das matrículas públicas no contexto da meta 12 é essencial para se compreender a participação das UEs nesse contexto e se proporem discussões acerca desta participação, uma vez que elas compõem o conjunto das IES públicas. O desafio de crescimento das matrículas públicas no Brasil, para o atingimento do proposto por essa meta será utilizado como parâmetro para realizar as projeções da participação das UEs no êxito dessa meta.

Quanto ao proposto pela meta 13 de “elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores” (BRASIL, 2014, p. 23), os dados da tabela 2 mostram que, no ano de 2015, esses percentuais foram superados, pois 76,3% do total das funções docentes eram de mestres ou doutores, sendo 36,6% de doutores. Esses dados revelam que o conteúdo principal dessa meta já estava muito próximo de ser alcançado.

Tabela 2 – Evolução das funções docentes em exercício totais e por titulação. Percentual de docentes mestres e doutores e percentual de doutores no Brasil – 2014 a 2016

Ano	Total	Titulação				% Mestres e doutores	% Doutores
		SG/G	Especialista	Mestre	Doutor		
2014	383.386	7.975	90.384	150.533	134.494	74,3	35,1
2015	388.004	6.583	85.331	154.012	142.078	76,3	36,6
2016	384.094	5.399	78.328	150.530	149.837	78,2	39,0

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior – 2001 a 2016. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Além de estabelecer meta para a expansão de matrículas de graduação e a melhoria da titulação dos docentes que atuam na ES do país, o PNE ainda se ocupou em prever a elevação do número de mestres e doutores titulados na pós-graduação e determinou, na meta 14, “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores” (*Ibidem*). A tabela 3 apresenta os dados referentes à evolução do número de mestres e doutores titulados no Brasil, entre 2014 e 2016.

Tabela 3 - Evolução do quantitativo de mestres e doutores titulados no Brasil – 2014 a 2016

Ano	Brasil	
	Doutores	Mestres
2014	17.048	51.527
2015	18.625	54.924
2016	20.603	59.614

Fonte: Geocapes – 2001 a 2016. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Tendo em vista o proposto pela meta 14 e os dados de 2016, pode-se afirmar que essa meta está próxima de ser cumprida: o desafio para o seu êxito no país consiste em titular anualmente mais 386 novos mestres e 4.397 novos doutores, até 2024 para o atendimento do proposto por essa meta. Quanto à titulação de doutores, é necessário um crescimento de 21,34% até o final da vigência do Plano.

Nessa conjuntura, é preciso problematizar a participação dos estados da federação no contexto de discussões e desafios inerentes às metas para a ES, em especial, quanto ao proposto para as IES públicas. Em suma, o alcance dessas metas inclui, necessariamente, a participação das UEs na ampliação de matrículas, na formação de seu quadro docente e na expansão de sua atuação na pós-graduação *stricto sensu*, uma vez que o referido Plano estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014, art. VII).

As UEs criadas e mantidas pelos estados da federação são subordinadas aos sistemas estaduais de Educação de cada estado, com exceção para a oferta de educação a distância e a pós-graduação *stricto sensu*. Os estados possuem a competência legal para desenvolver seus processos regulatórios de autorização, reconhecimento, credenciamento e os de avaliação (BRASIL, 1996). A LDB/1996 também prevê que eles são os responsáveis por manter as Instituições Estaduais de Educação Superior (IEES) de seus sistemas de ensino.

Elas estão presentes em 22 estados da federação e possuem características, condições materiais e acadêmicas para a oferta de ES muito heterogêneas, segundo os estudos de Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998), Martins (2000), Fialho (2005), Carvalho (2013). No ano de 2015, os dados do Inep indicavam a existência de 38 UEs no país, conforme relação nominal dessas instituições, por estado, constante no quadro 1.

Quadro 1 – Relação e distribuição das UEs brasileiras, por região e estado da federação

UF	UEs
RR	Univ. Est. de Roraima – UERR
TO	Fundação Univ. do Tocantins – Unitins
AP	Univ. do Estado do Amapá – Ueap
AM	Univ. do Estado do Amazonas – UEA
PA	Univ. do Estado do Pará – Uepa
PB	Univ. Est. da Paraíba – UEPB
BA	Univ. Est. de Feira de Santana – UEFS Univ. Est. do Sudeste da Bahia – Uesb Univ. Est. de Santa Cruz – Uesc Univ. do Estado da Bahia – Uneb
PI	Univ. Estadual do Piauí – Uespi
MA	Univ. Est. do Maranhão – Uema
PE	Univ. de Pernambuco – UPE
CE	Univ. Est. do Ceará – Uece Univ. Est. do Cariri – Urca Univ. Est. Vale do Acaraú – UVA
AL	Univ. Est. de Alagoas – Uneal Univ. de Ciências da Saúde de Alagoas – Uncisal
RN	Univ. do Estado do Rio Grande do Norte – Uern
RJ	Univ. do Estado do Rio de Janeiro – Uerj Univ. Est. do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf
MG	Univ. do Estado de Minas Gerais – UEMG Univ. Est. de Montes Claros – Unimontes
SP	Univ. de São Paulo – USP Univ. Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp Univ. Est. de Campinas – Unicamp
PR	Univ. Est. de Londrina – UEL Univ. Est. de Maringá – UEM Univ. Est. do Norte do Paraná – Uenp Univ. Est. de Ponta Grossa – UEPG Univ. Est. do Centro Oeste do Paraná – Unicentro Univ. Est. do Oeste do Paraná – Unioeste Univ. Est. do Paraná – Unespar
SC	Univ. do Estado de Santa Catarina – Udesc
RS	Univ. Est. do Rio Grande do Sul – Uergs
MS	Univ. Est. de Mato Grosso do Sul – Uems
MT	Univ. Est. de Mato Grosso – Unemat
GO	Univ. Est. de Goiás – UEG

Fonte: Sítios eletrônicos e documentos institucionais das UEs.

OS DESAFIOS DAS UES PERANTE AS METAS DO PNE (2014-2024) PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Tendo em vista a considerável participação das UEs na oferta de ES pública no país, torna-se relevante problematizar sobre como ocorrerá a participação dessas instituições no alcance das metas para a ES, em especial no segmento público, uma vez que as UEs, juntamente com as IES federais, são as principais promotoras dessa oferta pública no país. Nessa direção, os dados das tabelas 4 e 5 apresentam as projeções de expansão de matrículas públicas nas UEs, entre 2014 e 2024, para que elas possam contribuir com o êxito da meta 12, conforme proposta deste estudo, no Brasil e por estados, respectivamente. A metodologia utilizada nesta pesquisa para realizar essa projeção leva em consideração o percentual de matrículas públicas na ES que as UEs ofertaram em 2014, no Brasil (27,8%) e em cada estado onde estão inseridas.

Para a análise desse desafio das UEs no país, foi calculado qual seria a quantidade de novas matrículas, considerando o alcance de 50% de taxa bruta no Brasil em 2024, por meio de cálculos da projeção populacional do IBGE. Desse total, calculou-se que, para o cumprimento da meta, 40% dar-se-iam em IES públicas. Dessas novas matrículas públicas que seriam necessárias no país até 2024, considera-se que 27,8% seriam em UEs. Essa mesma metodologia foi seguida para apurar os desafios de expansão dos estados da federação que possuem UEs.

Por exemplo, no ano de 2014, as UEs do estado da Bahia foram responsáveis por 53,5% do total das matrículas públicas ofertadas nessa unidade da federação. Assim, a projeção da contribuição dessas instituições seria possuir a mesma participação percentual nas matrículas públicas no ano de 2024, tendo em vista o alcance de 50% de taxa bruta determinado pela meta 12 no estado, ou seja, do total dessas matrículas públicas necessárias no ano de 2024 para o êxito da meta, no estado da Bahia, calcula-se que 53,5% sejam em UEs.

Tabela 4 – Projeção da expansão de matrículas em UEs, entre 2014 e 2024, para elas contribuírem com o êxito da meta 12 do PNE (2014-2024) no Brasil, conforme metodologia deste estudo

Regiões	Taxa bruta 2014	Acréscimo total de matrículas entre 2014 e 2024	Acréscimo total de matrículas públicas entre 2014 e 2024	Total de matrículas em UEs 2014	% de matrículas das UEs nas matrículas públicas em 2014	Acréscimo de novas matrículas necessário nas UEs de 2014 a 2024	Total de matrículas necessário nas UEs em 2024 para contribuir com a meta 12	% de crescimento necessário nas matrículas das UEs de 2014 a 2024
Brasil	32,7	3.871.797	1.548.719	546.086	27,8	430.544	976.630	78,8%

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior – 2014 e 2016. IBGE - Projeção da população. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Considerando a mesma participação proporcional de matrículas públicas de 2014, as UEs precisariam de mais 546.086 novas matrículas até o final de 2024, o que corresponde a um crescimento de 78,8%, para contribuírem para o alcance dessa meta e permanecerem ofertando 27,8% do total das matrículas públicas no país no final da vigência do Plano, conforme indicado na tabela 4.

Uma das possibilidades de análise permitida pelos dados da tabela 5 está relacionada aos diferentes níveis de desafios impostos às UEs, por estados da federação, para que elas contribuam com o cumprimento da meta 12, tendo em vista a metodologia deste estudo. Está sendo considerado o total de matrículas das UEs por estado, ou seja, no caso da unidade da federação que possui mais de uma UE; as informações são de todas elas juntas, ou seja, as 41.101 matrículas das UEs no estado do Ceará, no ano de 2014, previstas na tabela 5, correspondem às matrículas da Uece, Urca e UVA.

Tabela 5 – Projeção da expansão de matrículas nas UEs, entre 2014 e 2024, para contribuir com o êxito da meta 12 do PNE (2014-2024), conforme metodologia deste estudo, nos estados que possuem UEs

Estados que possuem UEs	Taxa bruta 2014	Acréscimo total de matrículas entre 2014 e 2024	Acréscimo total de matrículas públicas entre 2014 e 2024	Total de matrículas em UEs 2014	% de matrículas das UEs nas matrículas públicas em 2014	Acréscimo de novas matrículas necessário nas UEs de 2014 a 2024	Total de matrículas necessário nas UEs em 2024 para contribuir com a meta 12	% de crescimento necessário nas matrículas das UEs de 2014 a 2024
AM	29,1	137.171	54.868	20.528	38,8	21.289	41.817	103,7%
RR	38,8	12.761	5.104	4.186	34,8	1.776	5.962	42,4%
PA	18,9	361.401	144.560	14.407	20,3	29.346	43.753	203,7%
AP	38,2	25.357	10.143	2.594	25,0	2.536	5.130	97,8%
TO	37,7	28.109	11.244	9.155	26,2	2.946	12.101	32,2%
MA	16,8	311.216	124.486	23.261	41,3	51.413	74.674	221,0%
PI	30,2	76.922	30.769	17.313	32,7	10.061	27.374	58,1%
CE	22,9	277.284	110.913	41.101	49,9	55.346	96.447	134,7%
RN	29,4	86.189	34.476	11.016	21,3	7.619	18.635	69,2%
PB	31,2	85.550	34.220	20.404	27,4	9.376	29.780	46,0%
PE	23,0	305.517	122.207	17.115	19,2	23.464	40.579	137,1%
AL	24,5	107.682	43.073	8.814	21,4	9.218	18.032	104,6%
BA	23,6	413.868	165.547	55.616	53,5	88.568	144.184	159,2%
MG	33,7	306.080	122.432	28.776	14,8	18.120	46.896	63,0%
RJ	35,1	218.997	87.599	27.540	17,2	15.067	42.607	54,7%
SP	40,3	430.317	172.127	117.744	42,7	73.498	191.242	62,4%
PR	36,2	133.931	53.572	71.953	55,2	29.572	101.525	41,1%
SC	38,7	67.728	27.091	12.932	11,0	2.980	15.912	23,0%
RS	39,3	70.560	28.224	2.447	2,5	706	3.554	28,8%
MS	37,3	40.055	16.022	7.066	22,2	3.557	10.623	50,3%
MT	40,7	38.588	15.435	14.526	34,7	5.356	19.882	36,9%
GO	31,5	163.535	65.414	17.591	28,7	18.774	36.365	106,7%

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior - 2016. IBGE - Projeção da população. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Analisando-se somente os desafios de expansão dos estados, por meio de suas UEs, tem-se evidenciado um cenário com consideráveis assimetrias, com nítidas desigualdades regionais, desigualdades entre os estados da federação e entre os estados de uma mesma região. Entre as regiões do país, tendo em vista

a análise referente aos desafios de crescimento das UEs para colaborarem com o previsto na meta 12, as regiões Norte e Nordeste são as que precisariam de maior ampliação de matrículas em suas UEs.

As UEs dos estados do Maranhão, Bahia, Pernambuco, Ceará e Alagoas precisariam de significativas taxas de crescimento em suas matrículas para contribuírem com o alcance de 50% de taxa bruta em seus estados e com o alcance da meta 12. No Maranhão, elas precisariam passar de 23.261 para 74.674 até 2024; na Bahia, de 55.616 para 144.184; em Pernambuco, de 17.115 para 40.579; no Ceará, de 41.101 para 96.447 e, em Alagoas, de 8.814 para 18.032.

Decorridos dois anos de vigência da meta 12 no que diz respeito à evolução das matrículas de graduação, isto é, de 2014 a 2016, os dados da tabela 6 apresentam a diferença das matrículas das UEs nesse intervalo, no Brasil. O resultado dessa análise apresenta a evolução do que já ocorreu nesses dois primeiros anos de vigência com relação à atuação dos estados, por meio de suas UEs, no que diz respeito ao proposto por essa meta ao país. No ano de 2016, havia 546.086 matrículas em UEs no Brasil. Então, considerando-se os dados de 2014, ocorreu um acréscimo de apenas 1.095 novas matrículas nas UEs nesse período.

Todavia, é preciso considerar que há diferença na análise das matrículas das UEs nesse período, quando elas são analisadas por estado, pois ocorreu a redução de matrículas em UEs nos estados do Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Goiás de acordo com os dados do Censo da Educação Superior do Inep.

Tabela 6 – Diferença das matrículas em UEs, entre os anos de 2016 e 2014. Acréscimo absoluto e percentual de crescimento de matrículas nas UEs para contribuírem com o êxito da meta 12 do PNE (2014-2024), segundo metodologia deste estudo, entre 2016 e 2024, no Brasil

Estados	Taxa bruta 2016	Total de matrículas das UEs em 2014	Matrículas nas UEs em 2016	Diferença entre as matrículas de 2016 e 2014 das UEs	Acréscimo de matrículas necessário nas UEs de 2016 a 2024	Crescimento necessário de 2016 a 2024	Total de matrículas necessário nas UES em 2024 para contribuir com a meta 12 do PNE
Brasil	33,7	546.086	547.181	1.095	429.449	78,5%	976.630

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior – 2014 e 2016. IBGE - Projeção da população. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Embora este estudo já tenha apresentado que o desafio proposto pelo conteúdo principal da meta 13 ao país já tenha sido superado, é preciso considerar as diferenças institucionais existentes em relação à titulação dos docentes que atuam na ES no Brasil, por categoria administrativa, em especial quanto às UEs. A partir dessa perspectiva, a tabela 7 apresenta os dados referentes ao percentual de mestres e doutores, e de doutores, das UEs por estados da federação no ano de 2016.

Tabela 7 – Total de funções docentes em exercício em UEs, percentual de mestres e doutores e somente doutores nos estados da federação que possuem UEs – 2016

Estados que possuem UEs	2016		
	Total	%MD	% D
Amazonas	1.045	76,6	29,2
Roraima	203	70,9	25,6
Pará	1.196	77,0	30,7
Amapá	169	62,7	12,4
Tocantins	381	37,3	11,5
Maranhão	1.893	52,2	19,5
Piauí	1.087	65,3	27,0
Ceará	2.261	75,6	38,3
Rio Grande do Norte	917	67,1	28,6
Paraíba	975	76,4	50,2
Pernambuco	1.155	81,8	46,7
Alagoas	548	70,1	18,8
Bahia	4.429	83,7	46,1
Minas Gerais	2.413	68,7	23,4
Rio de Janeiro	3.007	95,9	83,4
São Paulo	11.636	99,7	98,6
Paraná	7.270	91,4	62,4
Santa Catarina	1.195	92,1	55,8
Rio Grande do Sul	257	97,7	62,6
Mato Grosso do Sul	706	88,2	52,8
Mato Grosso	1.262	79,8	36,6
Goiás	1.845	54,9	22,1

Fonte: - Inep - Censo da Educação Superior – 2012, 2014 e 2016. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Considerando o conteúdo principal da meta 13 e os dados da tabela 7 referente ao ano de 2016, havia UEs de 11 estados que ainda não possuíam, ou possuíam parcialmente, os percentuais previstos quanto à titulação de mestres e doutores, e de doutores, determinados por essa meta para o ano de 2024. Essas UEs são dos estados do Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Minas Gerais e Goiás. Essa é uma situação de alerta, pois nesses estados a titulação dos docentes de suas UEs está inferior à média nacional e ao proposto como parâmetro mínimo exigido pelo Plano ao país.

Este estudo também apurou qual seria o desafio de expansão de mestres e doutores titulados pelas UEs para que elas pudessem contribuir com o êxito da meta 14. Por essa direção, os dados das tabelas 8 apresentam o quantitativo total de mestres e doutores titulados no Brasil e em estados que possuem UEs, e o total de titulados em UEs no ano de 2014. No ano de 2014, do total dos mestres e doutores titulados no país, 12.029 e 5.555, ou seja, 23,3% e 32,58%, respectivamente, foram em UEs. A leitura desses dados por estado mostra a heterogeneidade das UEs do país, uma vez que fica evidente nos estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte que a participação das UEs na oferta de pós-graduação *stricto sensu* ainda é incipiente, considerando o número de seus mestres e doutores titulados, em especial no que diz respeito aos doutores.

Tabela 8 – Total de mestres e doutores titulados nos estados da federação (que possuem UEs) e total em UEs - ano 2014

Estados que possuem UEs	Total de mestres titulados em 2014	Total de doutores titulados em 2014	Mestres titulados em UEs em 2014	Doutores titulados em UEs em 2014
Brasil	51.527	17.048	12.029	5.555
AM	471	77	74	4
RR	97	0	16	0
PA	1.109	223	90	0
AP	36	5	0	0
TO	143	0	0	0
MA	378	30	55	0
PI	387	31	13	0
CE	1.433	403	333	28
RN	1.124	356	98	0
PB	1.413	362	185	2
PE	1.963	687	162	1
AL	334	36	0	0

Tabela 8 – Total de mestres e doutores titulados nos estados da federação (que possuem UEs) e total em UEs - ano 2014

Estados que possuem UEs	Total de mestres titulados em 2014	Total de doutores titulados em 2014	Mestres titulados em UEs em 2014	Doutores titulados em UEs em 2014
BA	1.950	450	654	54
MG	5.453	1.653	157	8
RJ	6.169	2.249	923	391
SP	12.545	6.181	6.950	4.659
PR	3.626	979	1.729	375
SC	2.115	576	324	33
RS	5.122	1.613	0	0
MS	768	85	94	0
MT	581	60	106	0
GO	1.166	274	66	0

Fonte: Geocapes - 2014. Sistematização realizada por este estudo.

A metodologia adotada por este estudo para a projeção e análise da contribuição das UEs na ampliação dos mestres e doutores a serem titulados para o cumprimento da meta 14 considera o percentual dos mestres e doutores titulados: 1) por todas as UEs do país do total dos titulados no Brasil, no ano de 2014; 2) por região e estado do total dos titulados no país, no ano de 2014; 3) em UEs, por região e estado, do total dos titulados em UEs, no Brasil. Isto é, o desafio de contribuição das UEs para com essa meta é apreciado por estado da federação tendo em vista esses critérios.

Por exemplo, o primeiro passo foi apurar o percentual dos mestres e doutores titulados pelas UEs em relação ao total dos mestres e doutores titulados no Brasil no ano de 2014. O segundo foi calcular o percentual de titulados por regiões e estados do total dos titulados do país. Como exemplo, no ano de 2014, dos 51.527 mestres titulados no Brasil, 768, que corresponde a 1,49%, foram no estado do Mato Grosso do Sul. O terceiro passo foi calcular o percentual dos mestres titulados em UEs nas regiões e estados em relação ao total dos titulados das UEs no Brasil. Em 2014, dos 12.029 mestres titulados em UEs, no Brasil, 94, que corresponde a 0,78%, foram titulados na Uems.

Por essa lógica de compreensão, tendo em vista os cálculos e critérios definidos e realizados por este estudo, considera-se que até 2024 haja 60.000 mestres titulados no Brasil, que as UEs continuem contribuindo com 23,5% desse total dos mestres titulados no país, que o estado do Mato Grosso do Sul continue contribuindo com 1,49% do total dos mestres titulados no Brasil e que a UE

desse estado continue contribuindo com 0,78% do total dos mestres titulados em UEs no Brasil. Essa mesma análise foi realizada para as projeções dos doutores titulados.

As informações das tabelas 9 mostram qual seria o total de mestres e doutores titulados no Brasil e nos estados que possuem UEs para o alcance da meta 14 e também qual seria a contribuição das UEs. Nessa direção, até o ano de 2024, as UEs do país precisariam titular um total de 14.007 mestres e 8.146 doutores, anualmente, para contribuir para o êxito da meta. Desse total, 9.351 e 7.417, respectivamente, seriam em UEs da região Sudeste e 8.093 e 6.832, respectivamente, na USP, Unesp e Unicamp.

Tabela 9 – Total de mestres e doutores a serem titulados anualmente, nos estados da federação que possuem UEs, para o êxito da meta 14 PNE (2014-2024). Total de mestres e doutores a serem titulados por ano em UEs, até 2024, para elas contribuírem com o êxito dessa meta, conforme metodologia deste estudo

Estados que possuem UEs	Total de mestres a serem titulados para o êxito da meta	Total de doutores a serem titulados para o êxito da meta	Total de mestres a serem titulados em UEs para contribuir com o êxito da meta	Total de doutores a serem titulados em UEs para contribuir com o êxito da meta
Brasil	60.000	25.000	14.007	8.146
AM	548	113	86	6
RR	113	0	19	0
PA	1.291	327	105	0
AP	42	7	0	0
TO	167	0	0	0
MA	440	44	64	0
PI	451	45	15	0
CE	1.669	591	388	41
RN	1.309	522	114	0
PB	1.645	531	215	3
PE	2.286	1.007	189	1
AL	389	53	0	0
BA	2.271	660	762	79
MG	6.350	2.424	183	12
RJ	7.183	3.298	1.075	573
SP	14.608	9.064	8.093	6.832
PR	4.222	1.436	2.013	550
SC	2.463	845	377	48

Tabela 9 – Total de mestres e doutores a serem titulados anualmente, nos estados da federação que possuem UEs, para o êxito da meta 14 PNE (2014-2024). Total de mestres e doutores a serem titulados por ano em UEs, até 2024, para elas contribuírem com o êxito dessa meta, conforme metodologia deste estudo

Estados que possuem UEs	Total de mestres a serem titulados para o êxito da meta	Total de doutores a serem titulados para o êxito da meta	Total de mestres a serem titulados em UEs para contribuírem com o êxito da meta	Total de doutores a serem titulados em UEs para contribuírem com o êxito da meta
RS	5.964	2.365	0	0
MS	894	125	109	0
MT	677	88	123	0
GO	1.358	402	77	0

Fonte: Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Este estudo também analisou e calculou a diferença da evolução ocorrida no número de mestres e doutores titulados em UEs no Brasil, entre 2014 e 2016. Essa análise possibilitou apurar o quanto cada estado, por meio de suas UEs, já havia contribuído para o alcance da meta 14. Em 2016, foram 59.614 mestres e 20.603 doutores titulados no Brasil. Desse total, 13.855 e 6.664, respectivamente, foram titulados em UEs. Com essa evolução, mediante cálculos realizados por esta investigação, a contribuição das UEs nessa meta passou a ser de 880 novos mestres e de 1.639 novos doutores titulados, conforme apresentado pelos dados da tabela 10.

Tabela 10 – Novas matrículas de pós-graduação *stricto sensu* necessárias para as UEs contribuírem com a meta 14 do PNE (2014-2024) até 2024, segundo metodologia deste estudo

	Acréscimo de mestres titulados por ano em UEs entre 2016 e 2024 para o êxito da meta 14	Acréscimo de doutores titulados por ano em UEs entre 2016 e 2024 para o êxito da meta 14	Relação entre mestres matriculados e titulados no Brasil em 2016	Relação entre doutores matriculados e titulados no Brasil em 2016	Acréscimo de matrículas de mestrado em UEs necessário para contribuir com o êxito da meta 14, de 2016 a 2024	Acréscimo de matrículas de doutorado necessário em UEs para contribuir com o êxito da meta 14, de 2016 a 2024	Acréscimo total de novas matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> em UEs para contribuir com o êxito da meta 14, de 2016 a 2024
Brasil	880	1.639	37,45	19,14	32.959	31.376	64.334

Fonte. Sistematização e cálculos realizado por este estudo.

Para que este estudo pudesse relacionar o quantitativo restante de mestres e doutores a serem titulados pelas UEs com o número necessário de novas matrículas, analisou-se a proporção existente entre o número de titulados e o número de matriculados no país, no ano de 2016. Nesse ano, havia, no Brasil, um total de 159.178 mestrandos e 107.640 doutorandos matriculados. O total de mestres titulados em relação ao total de mestres matriculados correspondia a 37,45% e o de doutores a 19,14%. Nesse sentido, os dados da tabela 10 apresentam qual seria o total de novas matrículas que essas UEs precisariam ter em seus cursos de mestrado e doutorado para obterem o número necessário de novos titulados, isto é, seria necessário o acréscimo de 32.959 novas matrículas de mestrado e de 31.376 de doutorado nas UEs do país, para que elas contribuíssem com o êxito dessa meta.

Vale ressaltar que as UEs do país possuem perfis de atuação acadêmica muito distintos e muitas ainda possuem incipiente atuação na pós-graduação *stricto sensu*. Essa metodologia colabora para se pensar as projeções de expansão necessárias, tendo em vista o mesmo cenário percentual de titulados no ano de 2014.

OS DESAFIOS DE FINANCIAMENTO DAS UEs, PERANTE AS METAS DE EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO PNE (2014-2024)

Neste item, analisa-se qual seria o desafio de ampliação do financiamento das UEs para que elas contribuam com a expansão e o êxito das metas 12 e 14. Os parâmetros utilizados para a análise dessa ampliação são a média do gasto por aluno dessas instituições, no período de 2012 a 2016¹ e as projeções de ampliação das matrículas de graduação e pós-graduação *stricto sensu* das UEs que foram apresentadas nas tabelas 6 e 10. De acordo com os dados do Inep obtidos nos microdados do Censo da Educação Superior que foram tratados e sistematizados por este estudo, a média do volume total das despesas das 38 UEs, distribuídas em 22 estados, atingiram R\$ 20.590.241.095,00 gastos por ano no país com essas instituições, conforme apresentado nos dados da tabela 11.

1 Esse intervalo foi definido porque 2012 é o ano em que a lei do PNE considerou como ano inicial para o diagnóstico referente às metas da ES e o de 2016 por ser o dado mais recente disponível

Tabela 11 – Total das despesas realizadas pelas UEs no Brasil e a média dessas despesas - 2012 a 2016 (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Brasil	20.591.664.741	21.403.694.570	20.761.585.618	20.116.968.258	20.077.292.288	20.590.241.095

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior (microdados) - 2012 a 2016. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Depois de apurada a média do total das despesas das UEs no país, o passo seguinte foi apurar o gasto médio por aluno dessas instituições no Brasil. Esses valores referentes ao gasto médio das UEs no país entre 2012 e 2016, foram obtidos pela divisão do total das despesas apresentadas na tabela 11 pelo quantitativo total de alunos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* em UEs que constam dos dados do Inep e da Capes. A tabela 12 apresenta esses dados do gasto por aluno das UEs no Brasil, já sistematizados, entre 2012 e 2016, e também a média desse gasto nesse período que foi de R\$ 34.028,25. É possível observar que a partir de 2013 o gasto médio por aluno dessas instituições está reduzindo.

Tabela 11 – Total das despesas realizadas pelas UEs no Brasil e a média dessas despesas - 2012 a 2016 (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Brasil	33.819,70	36.539,98	34.144,93	32.971,83	32.664,81	34.028,25

Fonte: Inep - Censo da Educação Superior e Geocapes – 2012 a 2016. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

Tendo em vista o acréscimo anual total de 544.227 novas matrículas necessárias nas UEs no Brasil e a média do gasto aluno dessas instituições no país, a projeção do total dos recursos para a promoção dessa expansão seria de R\$ 18.519.091.261,98, ou seja, seria preciso quase dobrar o volume de recursos, uma vez que a média do total das despesas dessas instituições, no Brasil, entre 2012 e 2016, foi de R\$ 20.591.664.741,00.

Tabela 13 – Projeção da expansão de recursos necessários, de 2016 a 2024, para que as UEs, por estado da federação, contribuam com a expansão prevista nas metas do PNE (2014-2024) para a ES, segundo a metodologia deste estudo

(Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

Estado	Média do gasto aluno das UEs	Acréscimo necessário de matrículas de graduação e pós-graduação <i>stricto sensu</i> nas UEs, de 2016 a 2024	Acréscimo de recursos necessário para contribuir com a expansão das metas do PNE (2014-2024) para a ES, segundo metodologia deste estudo
Brasil	34.028,25	544.227	18.519.091.261,98

Fonte: Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

A análise dos gastos com a educação e sua comparação com o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) compõem uma tarefa necessária a ser assumida pelos estudiosos da área do seu financiamento, em especial após a aprovação desse Plano que estabeleceu, na meta 20, essa vinculação. Nesse sentido, os dados da tabela 14 mostram os valores do PIB do Brasil entre 2012 a 2015 que, juntamente com os dados constantes das tabelas 11 e 12, foram utilizados para apurar o total das despesas das UEs do Brasil, como percentual do PIB nacional.

Tabela 14 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil – 2012 a 2015
(Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

2012	2013	2014	2015
6.593.399.220.619	6.874.667.530.480	7.007.930.345.546	6.668.702.743.126

Fonte: IBGE – Contas regionais - 2012 a 2015.

No ano de 2012, as despesas das UEs representaram 0,31% do PIB do país; em 2013, esse percentual foi de 0,31%; em 2014, de 0,30%; e, em 2015, de 0,30%. Sendo assim, a média desse período foi 0,31%, conforme dados da tabela 15.

Tabela 15 – Evolução do total das despesas realizadas pelas UEs do Brasil, como percentual do PIB nacional, e a média do período – 2012 a 2015

2012	2013	2014	2015	Média
0,31	0,31	0,30	0,30	0,31

Fonte: Sistematização e cálculos realizados por este estudo.

Por fim, a tabela 16 contém os dados referentes ao volume total de recursos necessários para que as UEs do país contribuíssem com a expansão proposta pelas metas para a ES e os valores dessa ampliação como percentual do PIB nacional. O acréscimo total de recursos necessários no valor R\$ 18.519.091.262 corresponde a 0,28% do PIB nacional de 2015 e os R\$ 39.109.332.357,00, que corresponde ao total de recursos necessários para a promoção da expansão das UEs, corresponderia a 0,59%. Esse crescimento nos recursos seria equivalente a 89,9%, ou seja, para a superação do desafio de expansão das UEs, proposta por este estudo, seria preciso quase dobrar o volume total dos recursos destinados a essas instituições.

Tabela 16 – Acréscimo de recursos das UEs no Brasil como percentual do PIB nacional de 2015. Estimativa do total do PIB nacional a ser gasto com as UEs para contribuir com as metas do PNE (2014-2024) para a ES. Percentual de crescimento dos recursos necessários para a expansão (Valores em R\$ a preços de janeiro de 2017 corrigidos pelo IPCA)

Média do total das despesas das UEs, entre 2012 e 2016	Total de recursos necessários para a expansão*	Média dos gastos de todas as UEs do país como percentual nacional, entre 2012 e 2015	Acréscimo de novos recursos necessários, como percentual do PIB nacional de 2015, para as UEs contribuírem com as metas até 2024	Estimativa do total do PIB nacional a ser gasto com todas as UEs do país para contribuírem com as metas até 2024	% de crescimento dos recursos necessários para a expansão até 2024
20.590.241.095	39.109.332.357	0,31	0,28	0,59%	89,9%

Dados das tabelas 55, 57 e 67. Sistematização e cálculo realizado por este estudo.

* Valor obtido pela soma da média do total das despesas das UEs, entre 2012 e 2016 contido na tabela 11, mais o acréscimo de recursos necessários para contribuir com a expansão das metas do PNE para a ES, contido na coluna 4 da tabela 13.

Esse cenário de imperativos desafios que seria imposto aos estados da federação para promoverem a expansão de suas UEs é muito audacioso. Nessa perspectiva, é relevante destacar o teor do conteúdo da estratégia 12.18 do PNE (2014-2024), para que os estados, por meio de suas UEs, possam contribuir com o êxito dessas metas. Essa estratégia tem por objetivo estimular a expansão das IES estaduais e municipais, por meio de colaboração técnica e financeira do governo federal. A efetividade da estratégia 12.18 do PNE (2014-2024) torna-se essencial para que os estados possam colaborar com o êxito das metas do Plano para a ES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação sobre os desafios e projeções para o alcance das metas 12, 13 e 14 no Brasil, mostrou que a meta 12 possui o conteúdo mais desafiador a ser alcançado no país. As projeções realizadas por esta pesquisa apontaram que seria necessário um crescimento de 49% nas matrículas de graduação do país de 2014 a 2024 e de 79% nas matrículas públicas para o êxito de 50% de taxa bruta, no ano de 2024, com 40% da nova expansão em matrículas públicas.

O desafio de expansão das matrículas públicas para o alcance da meta 12 e o percentual de oferta de matrículas públicas das UEs, no ano de 2014, foram os principais parâmetros utilizados por este estudo para calcular qual seria a contribuição das UEs para o êxito dessa meta. Nessa direção, seria necessário que as UEs do país criassem 430.544 novas matrículas de 2014 a 2024, para que elas contribuíssem para o proposto por essa meta. Sendo assim, essas novas matrículas representariam 78,8% de crescimento, uma audaciosa expansão, tendo em vista o contexto de redução dessa oferta pelas UEs no país.

A análise realizada indicou que a ampliação do financiamento dos estados, por meio de suas UEs para contribuir com o alcance das metas do PNE para a ES, mostrou-se bastante audaciosa; seria necessário um crescimento de 89,9% no volume total dos recursos dessas instituições para que elas contribuam com o êxito das metas para a ES, isto é, um acréscimo de R\$ 18.519.091.262,00. Assim, conclui-se que o volume anual total de recursos necessários para que as UEs colaborem com a expansão das metas para a ES deveria ser de R\$ 39.109.332.357,00, correspondendo a 0,59% do PIB nacional. Isto é, seria necessário quase dobrar o volume dos recursos destinados às UEs do país, ou seja, uma ampliação de recursos muito desafiadora aos estados que já possuem outros imperativos desafios determinados pelo PNE a serem superados em relação à Educação Básica.

Tendo em vista os dados e análises apresentados por este estudo, conclui-se que a efetivação da estratégia 12.18 do PNE, que prevê destinação de recursos federais para a promoção da expansão das UEs para que elas possam contribuir para o alcance das metas para a ES, é fundamental para a expansão das UEs. Isso porque seria impeditivo para a maioria dos estados que ofertam ES pública assumirem a duplicação dos recursos para a promoção da expansão necessárias nas UEs.

É preciso ressaltar as mudanças ocorridas no cenário político-econômico do país a partir de 2016, especialmente após o processo de *impeachment* da presidente, democraticamente eleita, Dilma Roussef, substituída pelo vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A agenda

adotada por esse novo governo pode ser caracterizada como regressiva, no que diz respeito aos aspectos sociais, porque possui forte ênfase no alinhamento de suas ações com as políticas neoliberais, visando a atender aos interesses do sistema financeiro e dos grupos empresariais nacionais e internacionais, por meio de reformas estruturais na legislação trabalhista, educacional e financeira do país.

Entre as mudanças implementadas pelo governo do presidente Michel Temer, é preciso destacar que a aprovação da EC n.º 95/2016, que instituiu uma nova política de regime fiscal para a União, certamente comprometerá o alcance do que está estabelecido pelas metas do Plano. Há estudos que apontam que a “EC/95 determinou a ‘morte’ do PNE” (AMARAL, 2017, p. 24), uma vez que o cumprimento de suas metas, nesse contexto de ajuste fiscal, “é praticamente impossível” (*Ibidem*, 2017, p. 24). As tendências que se apresentam sobre a não centralidade conferida ao PNE (2014-2024) como política de Estado para a educação são muito preocupantes, visto que a EC 95/2016 pode ser considerada uma revogação indireta das metas e estratégias contidas no Plano, em especial quanto à ampliação de recursos que está prevista no conteúdo da meta 20.

Além das mudanças ocorridas no contexto político-econômico na esfera federal, é preciso considerar seus desdobramentos no âmbito de vários estados brasileiros, que enfrentam processos de crises e de ajustes fiscais que já atingiram várias UEs do país e podem comprometer, sobremaneira, a ação dos estados para com as metas do Plano, especialmente quanto à contribuição das UEs no alcance das metas para a ES.

De forma geral, é possível concluir que o alcance das metas do PNE (2014-2024) para a ES, e a consequente contribuição das UEs, mostra-se muito desafiadora e requer: a revogação da EC n.º 95/2016 para a ampliação dos recursos públicos (federais e estaduais) atualmente destinados a essas instituições; alteração do atual cenário de redução na expansão de matrículas, e matrículas públicas, que ocorreu nos dois primeiros anos de vigência do Plano e a retomada do seu crescimento; a efetivação da estratégia 12.18.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014- 2024)? **Revista Brasileira de Educação (RBE)**, vol. 22, núm. 71, 2017, pp. 1-25 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação Rio de Janeiro, Brasil, 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística do Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, 2014 a 2016.

_____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeções da população brasileira por sexo e idade para o período de 2000 a 2060**. Brasília, DF, 2013.

_____. Lei n.º 9.394, de 26 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Brasília, DF, 1996.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. **Universidade Estadual de Goiás: histórico, realidade e desafios**. 2013. 202 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024): avaliação e perspectivas**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

_____. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária e ANPAE, 2017b.

FIALHO, Nadia Hage. Nadia Hage. **Universidade Multicampi**. Brasília, DF: Autores Associados; Plano Editora, 2005.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Perspectiva**. v.14, n.1, p. 41-60, São Paulo, jan./mar. 2000.

SAMPAIO, Helena; BALBACHEVSKY, Elizabeth; PEÑALOZA, Verónica. **Universidades estaduais no Brasil: características institucionais**. São Paulo: NUPES/USP, 1998. (Documento de Trabalho n.º 4)

RENATA RAMOS DA SILVA CARVALHO possui graduação em História pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora efetiva da UEG – Campus Inhumas. Pesquisadora na área de Políticas Educacionais, gestão e financiamento com ênfase em educação superior e universidades estaduais. E-mail: renataramosprof@yahoo.com.br

NELSON CARDOSO AMARAL possui Mestrado em Física pela Universidade Católica do Rio de Janeiro e Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). É professor Associado II, aposentado, da Universidade Federal de Goiás. Pesquisador na área de políticas educacionais com ênfase financiamento, gestão e avaliação educacional. E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com

Recebido em setembro de 2018

Aprovado em fevereiro de 2019

Dimensionamento do quadro de funcionários das escolas de educação básica no Brasil¹

Delimitation of the board staff in basic education schools in Brazil
Dimensionamiento del cuadro de funcionarios de educación básica en Brasil

THIAGO ALVES
LÚCIA MARIA DE ASSIS
ALINE KAZUKO SONOBE
MARIANA MOSCHKOVICH ATHAYDE

Resumo: Este artigo apresenta lacunas nas políticas educacionais no que diz respeito aos funcionários de escola, reforçadas pela ausência de dados sobre esses profissionais no questionário específico do Censo da Educação Básica (CEB). Nesse sentido, propõe indicadores para dimensionamento do quadro de funcionários das escolas públicas, a partir do único item do CEB que permite obter informações sobre esses profissionais: “Total de funcionários da escola (inclusive profissionais escolares em sala de aula)”. Os resultados, por escola, mostram grande variabilidade, tendo em vista a heterogeneidade do sistema, e sugerem que novos estudos explicativos são necessários para compreender melhor essas diferenças.

Palavras-chave: Funcionários de escola; Profissionais da educação; Indicadores educacionais; Valorização dos profissionais da educação; Educação Básica.

Abstract: This article presents gaps in educational policies about school staff, reinforced by the lack of data about these professionals in the specific questionnaire of the Basic Education Census (CEB). In this sense, it proposes indicators for the sizing of the public-school staff, based on the only CEB item that allows obtaining information from these professionals: In this sense, it proposes indicators for the sizing of the public-school staff, based on the only CEB item that allows obtaining information from these professionals: “Total school staff (including school staff in the classroom)”. The results show great variability in the results per school, considering the heterogeneity of the system, and suggest that new explanatory studies are necessary to better understand these differences.

Keywords: school staff; education professionals; educational indicators; appreciation of education professionals; basic education.

¹ Artigo elaborado no âmbito do Laboratório de Dados Educacionais (www.dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br) e do projeto de pesquisa “Simulador de Custo-Aluno Qualidade” (www.simcaq.c3sl.ufpr.br) financiado pela SASE/MEC.

Resumen: Este artículo presenta lagunas en las políticas educativas en cuanto a los funcionarios de escuela, reforzadas por la ausencia de datos sobre estos profesionales en el cuestionario específico del Censo de la Educación Básica (CEB). En este sentido, propone indicadores para dimensionamiento del cuadro de funcionarios de las escuelas públicas a partir del único ítem del CEB que permite obtener informaciones de esos profesionales: “Total de funcionarios de la escuela (inclusive profesionales escolares en clase)”. Los resultados muestran una gran variabilidad en los resultados por escuela, teniendo en cuenta la heterogeneidad del sistema y sugieren que nuevos estudios explicativos son necesarios para comprender mejor estas diferencias.

Palabras-chave: funcionarios escolares; profesionales de la educación; indicadores educativos; valorización de los profesionales de la educación; educación básica.

INTRODUÇÃO

Os profissionais que atuam em funções de apoio e complementação das ações de ensino-aprendizagem estão presentes nas escolas públicas de Educação Básica desde o estabelecimento das primeiras escolas no Brasil, com os Jesuítas, a partir de 1550, em Salvador, na Bahia, com o início do funcionamento do “Colégio dos Meninos de Jesus”². Com a expulsão dos jesuítas do Brasil e início da Reforma Pombalina (1772-1834), instituíram-se as “aulas régias”, que funcionavam em salas de prédios públicos, sacristias de Igrejas ou nas casas dos próprios professores. Nesses espaços, quem cuidava dos aspectos materiais e de apoio eram os escravos domésticos. Os espaços escolares só voltaram à cena no Brasil na segunda metade do século XIX, “quando algumas províncias do Império resolveram construir sedes próprias para os liceus, [...] e passaram a contar com funcionários, muitos recrutados entre escravos libertos”. (MONLEVADE, 2009, p. 341).

Já no século XX, palco de grandes transformações sociais que repercutiram no papel da escola, esses trabalhadores seguem invisibilizados e desvalorizados como profissionais da educação, se comparados ao protagonismo dos docentes e discentes no âmbito das políticas públicas. Essa invisibilidade é, portanto, histórica, conforme explica Monlevade (2009):

2 De acordo com Monlevade (2009, p. 340), entre os Jesuítas, os clérigos que cuidavam da infraestrutura material dos colégios eram denominados “irmãos coadjutores”, cujas funções abrangiam desde os projetos arquitetônicos dos colégios e intérpretes de línguas indígenas até funções como de bibliotecários, escriturários, inspetores de disciplina, repetidores de lições e mestres de primeiras letras.

[Entre os Jesuítas] havia uma identidade do coadjutor, colada à identidade do jesuíta educador, mesmo que ele fosse vaqueiro, horticultor ou piloto de navio. Já no período subsequente, a associação mental que se fazia dos outros que trabalhavam nas escolas era com os escravos. A invisibilidade era reforçada pelo “não-valor”: por mais importante que fosse o seu papel [...] Mas a ordem escravocrata também ruiu, chegaram os imigrantes e, com eles, o assalariamento. Cresceram as cidades, adveio a República. Dali em diante não haverá mais “escravos escolares”, mas o caráter de subalternidade dos funcionários perdurou no século XX e Brasil adentro. (MONLEVADE, 2009, p. 342).

Nos dias de hoje, segunda década do século XXI, essa invisibilidade e falta de valorização ainda não foi superada e reflete na indefinição de suas funções, no quantitativo de pessoas que devem compor o quadro de funcionários em cada escola, na ausência de oportunidades de formação, de planos de carreira e de remuneração condigna em muitas redes públicas. Essa invisibilidade também é percebida no pequeno número de pesquisas e publicações sobre funcionários, quando comparado aos estudos sobre professores. Sobre esse aspecto, verificou-se que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) tem incentivado a realização e publicação de grande parte das pesquisas sobre o tema no Brasil³.

Das pesquisas que tratam sobre o tema, observa-se um constante resgate das conquistas legislativas que, a partir de 2003, tratam de dois eixos principais: o reconhecimento e a formação desses trabalhadores. Destacam-se como reconhecimento, as emendas e alterações que incluíram os funcionários de escola nos textos das leis, que antes tratavam apenas de ‘profissionais do ensino’ e ‘profissionais do magistério’ e passaram a tratar de ‘profissionais da educação’, como a Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e Lei nº 12.014/2009 (BRASIL, 2009).

Igualmente, determinou-se a realização de censo específico para a categoria, conforme o Plano Nacional da Educação - PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). No eixo formação, destacam-se a oferta de cursos técnico-profissionais com base na Resolução CNE/CEB nº 5/2005 (BRASIL, 2005) e a definição de diretrizes curriculares nacionais para formação em nível superior, pela Resolução CNE/CES nº 2/2016 (BRASIL, 2016b). Outro eixo de análise está relacionado à remuneração dos funcionários no contexto do financiamento da educação em

3 O periódico “Retratos da Escola”, iniciativa da Escola de Formação da CNTE, publicou volumes especiais sobre o tema dos profissionais da educação, incluindo os funcionários: “Funcionário de Escola: identidade e profissionalização” (CNTE, 2009), “Condições de Trabalho e Saúde dos Profissionais em Educação” (CNTE, 2012) e “Valorização Profissional: piso salarial e carreira” (CNTE, 2016a). Também publicou artigos tratando do tema ao abordar questões como formação e valorização profissional em outros volumes (ASSIS, 2017; SILVA, 2014; VIEIRA, 2014). O tema também é abordado em diversos volumes da publicação “Cadernos de Educação” e em publicações especiais, como a cartilha “Funcionários da educação: conquistas e desafios da formação e da valorização profissional” (CNTE, 2016b).

condições de qualidade. Conforme propõem Carreira e Pinto (2007), a previsão de um quadro de funcionários para cada escola com quantidade de profissionais por função e o respectivo valor de remuneração é um dos itens que compõem a matriz de cálculo do Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Esse aspecto ganha relevo no debate atual, uma vez que a implantação do CAQi e do CAQ são estratégias previstas na meta 20 do referido PNE.

Contudo, ainda que haja avanços, percebe-se que a categoria segue em segundo plano quando ações que deveriam abarcar todos os profissionais da educação são realizadas apenas para profissionais docentes (ASSIS, 2017). Duas importantes evidências nesse sentido são: 1) o estabelecimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) por meio da Lei 11.738/2008 (BRASIL, 2008), que contemplou apenas a remuneração dos professores com formação em nível médio; e 2) a ausência de coleta de dados sobre as características dos funcionários das escolas em questionário específico do Censo da Educação Básica, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), assim como é feito com os professores⁴, o que pode ter contribuído para reforçar essa desvalorização. Atualmente, esse levantamento coleta somente o número total de funcionários de cada unidade escolar, incluindo os docentes. Isso permite apenas estimar, por diferença, o número total de funcionários que não atuam em sala de aula, o que se obtém subtraindo-se, do número total de profissionais da escola, o número total de profissionais que atuam em sala de aula. Esse caso apresenta informações muito agregadas que não permitem a identificação das funções exercidas pelos funcionários, bem como seu nível de formação e tipo de vínculo contratual, por exemplo. Portanto, os dados disponíveis não são suficientes para subsidiar (i) análises de dimensionamento do quadro de funcionários, o que permitiria saber o número de funcionários existentes nas escolas brasileiras e o quanto seria necessário, (ii) estimativas do impacto da remuneração desses profissionais no financiamento da educação e (iii) elaboração de políticas públicas de valorização profissional, como a implantação de cursos específicos direcionados à formação inicial, definição das condições de trabalho e valorização da carreira.

Neste trabalho, compreende-se como funcionários de escola, ou simplesmente ‘funcionários’, os trabalhadores indicados no inciso III, do Art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que trata de “trabalhadores em educação, portadores de diploma

4 O Censo da Educação Básica (CEB) é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em regime de colaboração com as secretarias de educação e participação das instituições de ensino públicas e privadas. O CEB tem como unidades de análise os estabelecimentos de ensino, turmas, matrículas e profissionais da educação que atuam em sala de aula.

de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Ainda, entendem-se como funcionários de escola também os que atuam nas áreas de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos, Biblioteconomia e Orientação Comunitária e outras, previstas pelo Decreto nº 8.752/2016 (BRASIL, 2016) mas que ainda não portam o diploma. Todavia, devido aos limites dos dados coletados pelo Censo da Educação Básica, os resultados apresentados neste estudo são relativos aos ‘profissionais que atuam fora da sala de aula; portanto, contempla apenas os trabalhadores que atuam em unidades escolares. Desse modo, inclui, além da categoria dos funcionários delimitada acima, outros profissionais da educação definidos no Art. 61 da LDB que atuam em funções tradicionalmente ocupadas por profissionais com formação para atuar também na docência, dentre as quais a gestão e a coordenação pedagógica.

Ante o exposto, este artigo pretende tratar dos desafios gerados pela ausência de dados relativos aos funcionários no Censo da Educação Básica. Nesse sentido, propõe indicadores para dimensionamento do quadro de funcionários das escolas públicas de Educação Básica e, especificamente, apura a quantidade de funcionários em cada escola, de modo a compreender a composição desse quantitativo em relação ao número de matrículas, de professores, de turmas e de salas de aulas. A fonte de dados utilizada foram os microdados do Censo da Educação Básica de 2016, disponibilizados no sítio eletrônico do INEP.

A partir desse ponto, o artigo está estruturado em quatro seções: uma breve revisão da literatura; procedimentos metodológicos; resultados e discussão; e considerações finais.

UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE OS FUNCIONÁRIOS DE ESCOLA

A superação da invisibilidade dos funcionários de escola no Brasil tem início com o autorreconhecimento desses profissionais enquanto categoria, expresso por sua organização sindical, iniciada na década de 1980. Em 1990, articulam-se com a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) e unificam suas lutas na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). No entanto, de acordo com Monlevade (2014, p. 81):

Serem recepcionados na lei como profissionais – desde que devidamente habilitados em cursos técnicos e tecnológicos – e admitidos em conselhos escolares ou até mesmo elegíveis para funções de direção de escolas, são avanços inimagináveis, meio século atrás. Mas nem por isso os funcionários da educação deixaram de ser politicamente subalternos. Basta estar presente às reuniões de colegiados para perceber que seus votos nas decisões se alinham com os dos gestores ou com os dos docentes, numa suave subordinação, que mostra o seu pouquíssimo poder.

O não entendimento dos funcionários como educadores e as indefinições das funções que devem realizar na escola reforçam a subvalorização, que vem acompanhada de baixos salários e falta de planos de carreira. Ainda, quando os planos existem, percebe-se uma construção de hierarquias entre as funções desempenhadas pelos funcionários que, com funções mais próximas da docência, como secretarias e bibliotecárias, por exemplo, são mais valorizados em detrimento das funções de limpeza e conservação (MONLEVADE, 2014, p. 84).

O reconhecimento passa a incidir na legislação brasileira a partir de 2005, com o estabelecimento da Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para a área profissional dos Serviços de Apoio Escolar pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), no Parecer CNE/CEB 16/2005 (BRASIL, 2005b) e na instituição da área de Serviços de Apoio Escolar, como a 21ª Área Profissional, através da Resolução CNE/CEB nº 5/2005. (BRASIL, 2005a)

Em 2006, promulga-se a Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006) que, entre outras questões, altera a nomenclatura de profissionais do ensino para profissionais da educação e estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), que regulamenta o Fundeb, por sua vez, estabelece que (Art. 40):

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: [...] I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; [...] II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; [...] III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

No entanto, de acordo com Assis (2017), os funcionários seguem tratados como coadjuvantes na educação escolar, uma vez que não contemplaram a categoria em tela a Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), que institui o piso para os profissionais do magistério; o Decreto nº 6.755/2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica; e a Resolução CNE/CEB nº 2/2009 (BRASIL, 2009b), que fixa diretrizes nacionais para planos de carreira e remuneração de profissionais do magistério.

Em agosto de 2009, inicia-se um período de maior reconhecimento legal dos funcionários de escola, a partir da Lei nº 12.014/ 2009 (BRASIL, 2009b), que inclui na LDB a categoria III de profissionais da educação como “trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Para Assis (2017), esta inclusão passa a garantir a

formação da categoria e reforça a necessidade do estabelecimento de uma política de formação em nível superior que contemple as especificidades das funções exercidas por esses profissionais⁵.

Até então, as funções dos funcionários são exercidas por profissionais oriundos das mais diversas áreas de formação, com o predomínio de diplomados em área pedagógica, o que demonstra a relação das atividades dos funcionários de escola com os processos educativos. As leis, decretos e resoluções que regulamentam a área desde a Lei 12.014/2009 (BRASIL, 2009a) passaram a se referir aos “profissionais da educação” e não mais “profissionais do magistério”, incluindo os funcionários de escola em seus textos, seja com determinações gerais, nas quais também se consideram os docentes, seja quanto às questões específicas da categoria.

O Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), trata de *profissionais da educação* em diversos momentos ao longo de seu texto. No entanto, Assis (2015) propõe uma análise mais detalhada dos contextos das metas e estratégias que utilizam essa denominação, destacando as que se referem aos *profissionais do magistério*, tendo as estratégias que utilizam diretamente a denominação *funcionários* a real intenção de valorizar essa categoria específica. Ainda assim, o PNE 2014-2024 apresenta avanços no que diz respeito à valorização dos funcionários de escola. Por outro lado, a falta de efetivação das estratégias reduz o impacto do plano na visibilização da categoria.

O direcionamento das políticas de valorização dos funcionários de escola passa pela necessidade de conhecimento das características da categoria, como faixa etária, gênero, escolaridade, dados funcionais etc., permitindo, por exemplo, a identificação real das demandas de formação (ASSIS, 2015), o que poderá auxiliar na elaboração de política voltada a esses profissionais. Nesse sentido, observa-se a estratégia 18.5, da Meta 18 do PNE 2014-2024, que determina a realização anual do “censo dos (as) profissionais da Educação Básica de outros segmentos que não os do magistério” a partir do segundo ano de vigência do plano, ainda não realizada. Em diagnóstico realizado para o Conselho Nacional de Educação, Assis (2015) indica a inclusão dos dados sobre funcionários de escola no Censo da Educação Básica como demanda importante para fundamentar as

5 A este respeito o CNE em parceria com a UNESCO contratou consultoria especializada para o “desenvolvimento de estudos sobre as políticas de formação do profissional da Educação Básica no âmbito da Educação Superior, sob os marcos legais vigentes, incluindo o PNE, Lei 13.005/2014, com vistas a subsidiar a proposição de Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN para a formação desses profissionais em nível superior”. O texto apresenta um “diagnóstico das iniciativas de formação inicial, em nível superior, e formação continuada dos profissionais da Educação Básica (FTA) efetivadas pelas IES, especialmente as Universidades Públicas e Institutos Federais” (ASSIS, 2015). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26091-diagnostico-iniciativas-formacao-inicial-continuada-profissionais-edfisica-basica-pdf&Itemid=301>. Acesso em: 27/05/2018.

políticas de formação de funcionários. Devido à ausência de coleta sistemática sobre os funcionários no Censo da Educação Básica, em 2009, a CNTE realizou um levantamento a partir de questionário enviado a entidades sindicais estaduais para traçar o perfil dos funcionários sindicalizados de escola (DOURADO; MORAES, 2009). As perguntas se referiam à caracterização dos funcionários, incluindo a dimensão profissional e a caracterização das entidades sindicais, além de questões sobre relacionamento funcionário-sindicato e visão sobre políticas estaduais para a categoria. Das 27 entidades contatadas, 24 responderam, tendo sido observado que, em 29,17% dos casos, a resposta se deu a partir de uma comissão estabelecida pelo sindicato e, em outros 70,83% dos casos, uma única pessoa ficou responsável.

Em relação ao quantitativo apurado de funcionários escolares sindicalizados, 70,83% dos respondentes se referiram a dados aproximados, devido à falta de sistematização. Dourado e Moraes (2009) consideram que essa informação reforça a necessidade de inclusão dos dados sobre funcionários no censo educacional. A pesquisa apurou o total de 124.949 funcionários de escola sindicalizados, sendo 28,06% do sexo masculino e 71,94% do sexo feminino. Em comparação com o total de profissionais da educação que eram sindicalizados (390.205), o número de funcionários representava 32,06%. Sobre as questões profissionais, identificou-se que 54,7% tinham contratação em regime estatutário, e que 58,33% indicaram o provimento ao cargo a partir de concurso público.

É importante destacar que a diversidade de nomenclaturas para os cargos e as funções dificultou a análise das respostas referentes à remuneração, assim como a informação sobre exigências de formação. O programa federal Profucionário⁶ teve destaque nas respostas sobre as ações formativas, apresentando compreensão de impacto positivo na carreira.

Dourado e Moraes (2009) concluem que é necessário estabelecer indicadores para análise dessa categoria profissional que incluam, além do censo, o cadastramento sindical e a sistematização de pesquisas que permitam a construção de séries históricas, além de consolidar a formação destes profissionais em nível superior e a definir um piso salarial.

6 O Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (Profucionário) foi instituído pelo Decreto nº 7.415/2010 (BRASIL, 2010), com o objetivo de promover, preferencialmente por meio da educação a distância, formação técnica em nível médio para servidores atuantes na Educação Básica pública, com implementação feita em regime de colaboração entre os entes federados. Este decreto foi revogado pelo Decreto nº 8.752/2016 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, incluindo todos os trabalhadores da educação, e prevendo cursos técnicos e superiores para os funcionários de escola.

DEFINIÇÃO DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos que tornaram possível apurar o número de ‘profissionais que atuavam fora da sala de aula’ no ano de 2016. Os resultados consideraram somente as escolas públicas estaduais e municipais, por entender que os desafios relacionados aos funcionários estão situados majoritariamente nessas redes, que, em 2016, atendiam 80,8% das 48,8 milhões de matrículas da Educação Básica do país e 99% das 39,8 milhões de matrículas ofertadas pelas escolas públicas.

A fonte de dados quantitativos desse estudo é o Censo da Educação Básica de 2016. É importante ressaltar que o INEP alterou a forma de coleta dos dados desse levantamento a partir de 2007 e o formato atual da coleta dados se dá por meio de cadastros/formulários eletrônicos individuais por ‘escola’ pública e privada e para cada ‘turma’, ‘matrícula’ e ‘função docente’ dessas escolas, disponíveis no sistema EducaCenso. Essa forma de coleta gera bancos de dados com inúmeras variáveis descritoras das características de cada uma das quatro unidades de análise citadas. Assim, por ser uma forma mais desagregada de disseminação dos dados de um levantamento⁷, os microdados desses bancos de dados permitem análises muito detalhadas e inúmeros cruzamentos das variáveis contidas em cada banco de dados, uma vez que é possível relacionar as informações entre os bancos por meio do código único atribuído às escolas, turmas, matrículas e professores. Por exemplo, é possível analisar as características das turmas e dos alunos do Ensino Médio para os quais os professores licenciados em física dão aula. Também é possível saber, por exemplo, qual o perfil de professores, de turmas e de escolas destinados às crianças negras atendidas na pré-escola em estabelecimentos públicos urbanos das capitais brasileiras.

Infelizmente, as mesmas possibilidades de análises não são aplicáveis aos funcionários de escola, uma vez que não há um cadastro específico para esses profissionais. Para ilustrar a diferença do tratamento dispensado pelo Censo da Educação Básica aos funcionários em relação aos professores e alunos, em 2016,

7 Outras formas de disseminação de dados, inclusive adotadas pelo INEP, são as ‘sinopses estatísticas’ (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas>) e as plataformas de consultas (metadados) como, por exemplo, o “Painel Educacional” (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/painel-educacional>). Todavia, por mais aperfeiçoadas que sejam essas formas de disseminação agregadas, elas sempre apresentarão limitações quanto ao número de perguntas que elas podem responder.

o cadastro de “aluno” coletou 30 itens de informações específicas de cada criança, jovem ou adulto matriculado. O instrumento de “profissional escolar em sala de aula” coletou 29 itens contendo informações específicas⁸.

Desse modo, para alunos e profissionais, em grande medida, é possível traçar um quadro com características sociodemográficas e da atuação profissional para subsidiar as políticas e a gestão destinada a esses atores em cada rede pública e privada do país. Para os funcionários, o Censo continuou a estratégia de coleta anterior a 2007, pois a única informação que se tem sobre os funcionários em todo o levantamento no ano de 2016 está na seção “Recursos Humanos” do questionário da escola, item 39, que solicitou a seguinte informação: “Total de funcionários da escola (inclusive profissionais escolares em sala de aula)”. Ou seja, a única variável relativa aos funcionários trata apenas do quantitativo totalizado de profissionais que atuam dentro e fora de sala de aula. Por isso, nesse estudo, foi possível apurar apenas o número de “profissionais que atuam fora da sala de aula”, conforme mostra a fórmula constante na ilustração 1 (adiante).

ELABORAÇÃO DE INDICADORES

Os limites da fonte de dados utilizada fazem com que as estratégias metodológicas empregadas neste artigo se dividam em duas partes. A primeira é voltada à apuração do número de funcionários em cada escola, ou seja, visa a responder à seguinte questão: “quantos funcionários há em cada unidade escolar”? A segunda parte volta-se para a elaboração de indicadores que permitem dimensionar o número de funcionários das escolas em relação ao número de matrículas, professores, salas de aulas e turmas. Esses são indicadores do tipo razão. A partir da análise dos indicadores gerados, espera-se fornecer subsídios para compreender como se dá o dimensionamento do quadro de funcionários nas escolas públicas.

O número de funcionários por escola é um indicador simples, unidimensional, e do tipo ‘contagem’. O cálculo desse indicador poderia ser trivial se o Censo da Educação Básica coletasse os dados dos funcionários de modo individualizado, do mesmo modo que é feito com os professores. Da forma como é realizada, faz-se necessário explicar as escolhas realizadas na aplicação de filtros necessários para a subtração do número de profissionais que atuam em sala de

⁸ Para os dados de alunos, cada criança, adolescente, jovem e adulto tem um código único do INEP (equivalente a um CPF). O mesmo se aplica aos profissionais em sala de aula. Mas se um aluno tiver mais de uma matrícula, ele terá questionário específico para cada matrícula de modo a assegurar a coleta dos dados específicos de cada matrícula (escola e turma). Novamente, a mesma lógica é aplicada aos professores. O número de questionários é correspondente ao número de turmas que atuam. Ou seja, para professores coletam-se os dados no nível de função docente.

aula para, em seguida, calcular o número de funcionários por diferença. Vários resultados são possíveis, a partir das escolhas realizadas. Por isso, neste estudo, o indicador “número de funcionários” foi calculado a partir da aplicação da fórmula indicada na ilustração 1.

Ilustração 1 – Fórmula de cálculo do indicador “Número de funcionários”

[1] Número de funcionários = [Total de funcionários da escola] – [Total de profissionais que atuam em sala de aula]	
Onde: Número de funcionários:	expressa o número de profissionais que atuam fora da sala de aula
Total de funcionários da escola:	somatório do número informado pela escola no item “Total de funcionários da escola (inclusive profissionais escolares em sala de aula)”
Total de Profissionais em sala de aula:	somatório do número de profissionais que atuam em sala de aula. Considera todas as categorias da variável “TP_TIPO_DOCENTE” (Função que exerce na escola) e as categorias da variável “TP_TIPO_TURMA” (Tipo de atendimento)

Fonte: Elaboração dos autores

Outros quatro indicadores foram calculados (vide fórmulas na ilustração 2. Nos indicadores do tipo razão, o número de sujeitos ou objetos que no conjunto das escolas públicas brasileiras há em maior número foi colocado no ‘numerador’. Por exemplo, há mais matrículas do que funcionários nas escolas brasileiras (isso fica evidente na tabela 2, inserida na próxima seção). Logo, o indicador é a “razão matrículas por funcionário”. Isso é menos óbvio para a relação entre funcionários fora de sala de aula e profissionais do magistério. Também utilizando a apuração realizada para elaboração da tabela 2, optou-se pela “razão profissionais em sala por funcionário”.

Esses quatro indicadores visam a elucidar o dimensionamento do quadro de funcionários em relação ao tamanho da oferta de ensino (número de matrículas e turmas), ao porte do prédio de escolas (número de salas existentes) e aos profissionais do magistério, cujo tamanho do quadro é conhecido.

Esses indicadores estão na mesma direção do que propõe o indicador “Número de matrículas por professor”, que é amplamente utilizado para analisar o esforço docente nas escolas. Em relação aos funcionários, para cada escola foi calculado: (fórmula 2) o número de profissionais atuantes em sala de aulas para cada funcionário; (fórmula 3) número de matrículas ofertadas para cada funcionário; (fórmula 4) número de funcionários lotados na escola para cada turma; e (fórmula 5) número de funcionários para cada sala existente no prédio escolar. Vide ilustração 2.

Ilustração 2 – Fórmulas de cálculo dos indicadores de dimensionamento do quadro de funcionários

[2] Razão “profissionais em sala” por “funcionários” = [número de profissionais que atuam em sala de aula] / [número de funcionários]	
Onde: Número de profissionais que atuam em sala de aula:	somatório do número de profissionais que atuam em sala de aula. Considera todos as categorias da variável “TP_TIPO_DOCENTE” (Função que exerce na escola) e as categorias da variável TP_TIPO_TURMA” (Tipo de atendimento)
Número de funcionários:	expressa o número de profissionais que atuam fora da sala de aula (vide fórmula 1)
[3] Razão “matrículas” por “funcionários” = [número de matrículas presenciais] / [número de funcionários]	
Onde: Número de matrículas presenciais:	número de matrículas TP_TIPO_TURMA (Tipo de atendimento) = 0, 1, 2 e 3; e TP_MEDIACAO_DIDATICO_PEDAGO = 1
Número de funcionários:	expressa o número de profissionais que atuam fora da sala de aula (vide fórmula 1)
[4] Razão “funcionários” por “turma” = [número de funcionários] / [número de turmas]	
Onde: Número de funcionários:	expressa o número de profissionais que atuam fora da sala de aula (vide fórmula 1)
Número de turmas:	número de turmas existentes na escola.
[5] Razão “funcionários” por “sala de aula” = [número de funcionários] / [número de sala de aula]	
Onde: Número de funcionários:	expressa o número de profissionais que atuam fora da sala de aula (vide fórmula 1)
Número de salas de aula:	número de salas de aula existentes no prédio escolar

Fonte: Elaboração dos autores

ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Esta seção apresenta os resultados auferidos a partir da aplicação das fórmulas mencionadas aos dados de 145.378 escolas públicas constantes no CEB 2016, sendo 114.719 municipais e 30.659 estaduais⁹. A tabela 1 apresenta uma análise descritiva geral dos resultados.

⁹ As 687 escolas federais que ofertam matrículas na Educação Básica não foram consideradas nessa análise por apresentarem perfis muito diversos das demais escolas públicas. Uma parte dessas escolas são institutos federais que, em geral, informam o número de funcionários de todo o instituto, ainda que as matrículas de ensino médio sejam apenas uma pequena parcela da oferta de ensino. Isso gera distorções significativas nos resultados.

Tabela 1 - Medidas descritivas dos indicadores de dimensionamento do quadro de profissionais da educação básica, escolas estaduais e municipais, Brasil, 2016.

Medidas descritivas	Profissionais da Educação	Profissionais em sala de aula	Funcionários	Razão profissionais em sala/ funcionários	Razão matrículas/ funcionários	Razão funcionários/ turma	Razão funcionários/ sala
Número de escolas	145.378	145.378	145.378	136.634	136.301	145.378	145.378
Total de profissionais	4.400.978	2.455.415	1.945.563				
Média	30,3	16,9	13,4	1,7	24,0	1,3	2,1
Desvio-padrão	45,9	16,2	39,1	2,3	33,9	6,4	9,7
Coefficiente de Variação	152%	96%	292%	132%	141%	492%	470%
10% menores	3,0	1,0	1,0	0,5	7,0	0,3	0,5
1o quartil	8,0	4,0	3,0	0,9	11,0	0,7	1,0
Mediana	23,0	13,0	9,0	1,2	17,4	1,0	1,7
3o quartil	43,0	24,0	18,0	2,0	27,0	1,6	2,5
90% maiores	66,0	39,0	30,0	3,0	41,9	2,2	3,6

Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2016

O resultado da aplicação da fórmula 1 indica que a existência de 1.945.563 funcionários (que, de acordo com as possibilidades da fonte de dados, deve ser interpretada como ‘profissionais que atuam fora de sala de aula’). Na tabela 1, esse número pode ser calculado subtraindo-se o número total de profissionais em sala de aula (2.455.415) do total de profissionais das escolas (4.400.978). Em média, há 13,4 funcionários por escola. Todavia, há grande dispersão no número de cada escola, o que pode ser explicado pelo porte da escola e tipo de etapa/modalidade de ensino ofertado. Essa variabilidade está expressa na tabela pelos altos valores do desvio-padrão e coeficiente de variação.

As medidas de posição ajudam a compreender o tamanho do quadro de funcionários no universo das escolas analisadas. Calculando o 10º percentual, verificou-se que 10% das escolas (cerca de 14.450) têm no máximo um funcionário. Na verdade, uma análise de frequência dessa variável revelou que cerca de 6% do total das escolas analisadas (n=8.750) não têm funcionários. O 1º quartil revela que 25% das escolas com menor número de funcionários têm até três profissionais atuando fora das salas de aula. Apesar de 13,4 funcionários por escola corresponder à média, o número de funcionários tem uma distribuição muito assimétrica positivamente. Observa-se que há muitas escolas com pequeno número de funcionários e poucas escolas com grande número de funcionários. A mediana mostra que 50% das escolas contam com até nove funcionários.

As escolas com maior número de funcionários têm pelo menos 18 profissionais fora de sala de aula (3º quartil). As 10% com maior quantidade tem pelo menos 30 funcionários. É razoável supor que a localização das escolas, se no campo ou na cidade, pode ser uma variável explicativa para o número de funcionários de cada escola. Uma análise semelhante à apresentada na tabela 2 confirma essa hipótese. Por uma questão de espaço, não serão apresentadas essas tabelas, mas, nas 62.302 escolas do campo, o número médio de funcionários é igual a 5,4. 25% dessas escolas têm apenas um funcionário; 50% têm apenas três funcionários; 25% das escolas com maior quantidade de funcionários têm pelo menos sete funcionários. Em geral, 10% das escolas possuem pelo menos 13 funcionários). Nas 83.706 escolas urbanas, esses números são significativamente maiores: 19,4 em média, 25% menores com até cinco funcionários, 50% com até 15 funcionários; e as 25% com maiores com pelo menos 25 funcionários. Esses resultados evidenciam a heterogeneidade das escolas públicas brasileiras também quanto ao quantitativo de funcionários.

Analisando os indicadores do tipo razão constantes na tabela 1, as medidas descritivas permitem análises semelhantes. Quanto à razão professores por funcionários, em geral, há mais profissionais do magistério que profissionais em funções fora de sala de aula. A média igual a 1,7 indica que uma escola com 10 funcionários possui 17 professores. Esse indicador também é muito disperso. O 1º quartil indica que em 25% das escolas essa razão é 0,9, ou seja, há mais funcionários que profissionais em sala de aula. Em 50% das escolas (mediana), a razão é de até 1,2. Somente em 25% das escolas, a razão é igual ou maior que dois, ou seja, há pelo menos dois profissionais do magistério para cada funcionário em cada escola.

A razão ‘número de matrículas por funcionário’ permite ter uma noção de quantos funcionários são lotados nas escolas a partir do tamanho da oferta educacional de cada estabelecimento. Essa razão é particularmente importante para as discussões do CAQi/CAQ, uma vez que a relação entre número de matrículas e funcionários implica ganho ou perda de escala (em uma noção econômica), e isso implica considerável aumento ou redução do custo por aluno, conforme mostram os trabalhos de Carreira e Pinto, 2007 e Alves, 2012. Em média, há 24 matrículas por funcionário nas escolas analisadas. Em 10% das escolas, essa relação é de sete matrículas por funcionário. Metade das escolas tem até 17,4 matrículas por funcionário. Em 25% das escolas essa razão é de pelo menos 27.

A razão número de funcionários por turma segue a mesma lógica de tentar encontrar parâmetros para análise da demanda de funcionários. O número de turmas tem a vantagem de captar, em alguma medida, o número de turnos que

funciona na escola. Isso, em geral, é levado em conta pelas secretarias de educação ao autorizarem o número de funcionários que pode ser lotado nas escolas. A tabela 1 mostra que os números desse indicador são baixos. Metade das escolas tem razão igual a um, ou seja, metade das escolas têm no máximo um funcionário para cada turma existente nas escolas, sendo que grande parte das escolas têm mais funcionários que turmas (vide 1º quartil).

A razão do número de funcionários por sala de aula existente apresenta-se de moderada a alta correlação positiva com o indicador número de funcionários por turma (r de Pearson = 0,61), o que guarda alguma coerência. Entretanto, a razão funcionários por sala visa a analisar o aspecto do tamanho do prédio escolar na análise. Por essa medida, em média, há 2,7 funcionários para cada sala de aula existente nas escolas públicas brasileiras. Em 75% das escolas há pelo menos um funcionário para cada sala existente (vide 1º quartil). Em metade das escolas, a relação não chega a dois funcionários para cada sala (mediana igual a 1,7).

A tabela 2 apresenta os números de escolas, matrículas, profissionais em sala de aula e funcionários por Unidade da Federação (UF), considerando redes estaduais e municipais, conjuntamente. Ela permite analisar como os 1,94 milhão de funcionários se distribuem pelos estados, considerando-se as variáveis potencialmente explicativas. Para compreender a relação entre os números de cada variável no cenário nacional, verificou-se que há fortíssima correlação positiva entre número de escolas de cada UF com o número de funcionários (r de Pearson = 0,946), número de matrículas x funcionários (r de Pearson = 0,996) e número de profissionais do magistério x funcionários (r de Pearson = 0,987). Ou seja, em geral, há coerência entre os números: quanto maior é o número de matrículas nos estados, maior é o número de funcionários e o aumento tem uma tendência linear e proporcional.

A última coluna da tabela 2 apresenta a razão entre a quantidade de profissionais que atuam em sala de aula em relação aos que atuam fora de sala em cada UF. A razão em nível nacional é 1,26, ou seja, para cada 10 funcionários, têm-se quase 13 professores. Porém, em 10 estados, a razão é superior à nacional (SC, PR, PI, RS, AM, MS, SP, ES, RJ, MA). Esse grupo é composto majoritariamente por estados do Sul e Sudeste, com exceção de MG, mas há pelo menos um estado das demais regiões. Em SC, a proporção é de dois profissionais em sala para cada funcionário. De acordo com a tabela 2, somente em seis estados há mais funcionários do que profissionais em sala de aula (PE, RO, RN, DF, RR e TO). Em RR, DF e TO, a razão é inferior a 0,90. Cabe comentar que RR também é um estado com o menor número de matrículas por funcionários (12,8), o que é coerente em termos de dimensionamento de funcionários.

Tabela 2 – Número de escolas, matrículas e profissionais em sala de aula e funcionários por UF, escolas estaduais e municipais, Brasil, 2016

Região	UF	Escolas	Matrículas	Profissionais em sala de aula	Funcionários	Razão profissionais em sala/ funcionários ¹
Norte	RO	1.130	386.348	18.823	20.632	0,91
	AC	1.590	253.063	14.098	11.788	1,20
	AM	5.117	1.060.425	57.450	37.331	1,54
	RR	758	130.818	8.940	10.254	0,87
	PA	10.192	2.105.561	104.561	93.629	1,12
	AP	762	203.805	12.518	12.206	1,03
	TO	1.474	360.490	20.096	23.486	0,86
	Região	21.023	4.500.510	236.486	209.326	1,13
Nordeste	MA	11.496	1.783.173	118.535	92.676	1,28
	PI	4.659	809.988	56.197	35.433	1,59
	CE	6.322	1.706.607	100.611	90.988	1,11
	RN	2.939	651.973	37.903	42.362	0,89
	PB	4.434	799.256	50.420	48.396	1,04
	PE	6.834	1.717.608	84.404	85.708	0,98
	AL	2.554	723.693	36.521	34.722	1,05
	SE	1.808	423.355	23.314	20.277	1,15
	BA	15.621	3.019.479	171.264	167.961	1,02
	Região	56.667	11.635.132	679.169	618.523	1,10
Sudeste	MG	12.325	3.797.031	257.267	217.553	1,18
	ES	2.840	766.235	54.344	41.784	1,30
	RJ	6.456	2.405.557	167.887	130.344	1,29
	SP	18.079	7.746.354	465.276	333.882	1,39
	Região	39.700	14.715.177	944.774	723.563	1,31
Sul	PR	7.272	2.110.387	169.569	99.216	1,71
	SC	5.180	1.258.466	103.025	50.598	2,04
	RS	7.443	1.886.070	144.130	93.081	1,55
	Região	19.895	5.254.923	416.724	242.895	1,72
Centro-Oeste	MS	1.286	588.348	43.433	29.054	1,49
	MT	2.281	739.197	47.269	38.105	1,24
	GO	3.474	1.137.693	64.514	57.715	1,12
	DF	639	455.057	23.046	26.382	0,87
	Região	7.680	2.920.295	178.262	151.256	1,18
BRASIL		144.965	39.026.037	2.455.415	1.945.563	1,26

Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2016

Nota: (1) Número de profissionais que atuam em sala de aula ÷ número de funcionários

A tabela 3 apresenta informações das 26 redes estaduais, da rede do Distrito Federal e de 26 redes municipais das capitais. Esses números permitem uma análise de 53 redes públicas expressivas do ponto de vista da quantidade

de matrículas de Educação Básica ofertada no país, pois, em conjunto, ofertam 50,1% das matrículas presenciais (19,5 milhões); mantém 26,5% das escolas (38,4 mil) e 43,8% dos funcionários (852 mil) das escolas estaduais e municipais do país.

Tabela 3 - Número de escolas, funcionários e quartis do número de funcionários nas escolas por UF, escolas estaduais e municipais das capitais, Brasil, 2016

Região	UF	Rede Estadual					Rede Municipal da capital				
		Escolas (N)	Funcionários (N)	Quartil			Escolas (N)	Funcionários (N)	Quartil		
				1o	2o	3o			1o	2o	3o
Norte	RO	420	10.608	1	25	39	138	1.960	5	11	21
	AC	613	6.314	-	1	16	81	1.589	11	20	25
	AM	738	16.698	9	16	29	488	3.047	3	5	8
	RR	381	6.252	-	3	21	109	1.807	6	16	25
	PA	856	17.353	9	17	27	151	2.956	8	13	26
	AP	392	8.312	3	10	34	79	1.288	7	15	25
	TO	513	10.277	13	19	26	72	1.987	19	24	32
Nordeste	MA	1.104	14.746	-	4	20	194	3.558	9	14	23
	PI	661	9.521	6	11	20	300	6.823	10	16	27
	CE	710	16.451	15	22	27	287	7.810	18	26	34
	RN	607	15.589	10	17	26	146	3.554	15	21	30
	PB	733	15.750	13	19	28	176	5.372	16	27	44
	PE	1.057	22.901	11	19	28	308	9.043	19	25	39
	AL	306	7.537	14	21	31	131	2.690	13	17	25
	SE	354	6.877	12	18	26	73	1.347	10	13	19
	BA	1.282	36.232	13	21	34	419	8.562	15	19	24
Sudeste	MG	3.643	98.500	14	23	33	317	7.509	15	21	30
	ES	481	10.772	10	22	32	101	3.994	31	38	50
	RJ	1.324	30.219	9	18	30	1.491	24.761	9	15	21
	SP	5.717	139.213	13	21	32	1.493	45.954	21	27	37
Sul	PR	2.144	41.797	10	17	26	390	10.410	7	16	40
	SC	1.254	14.476	4	9	15	116	1.908	11	15	21
	RS	2.557	42.396	6	12	18	98	2.786	15	25	39
Centro-Oeste	MS	362	11.634	19	27	37	194	4.714	11	16	34
	MT	764	21.105	18	26	35	158	3.247	3	21	31
	GO	1.047	17.154	12	15	19	302	8.300	17	25	36
	DF	639	26.382	27	37	48					
BRASIL		30.659	675.066				7.812	176.976			

Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2016.

Os dados da tabela 3 mostram que há correlação entre o número de escolas e funcionários das redes analisadas (r de Pearson de 0,97 para redes estaduais e 0,92 para redes municipais). Todavia, também revela que o quantitativo de funcionários nas escolas de cada rede é bastante heterogêneo. A explicação dessa variabilidade requeria uma análise dos portes das escolas de cada rede, pois é razoável supor que escolas maiores requerem mais funcionários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço para o dimensionamento do quadro de funcionários das escolas públicas de Educação Básica parte da compreensão de que esse é um aspecto importante para dar visibilidade aos trabalhadores que atuam em funções de apoio e complementação das ações de ensino-aprendizagem e que são, portanto, atores fundamentais para a garantia do direito à educação de qualidade para os alunos e alunas nas escolas brasileiras. Nesse sentido, saber o tamanho do quadro de profissionais é decisivo para dimensionar os esforços de formação e valorização dos profissionais.

A parte de valorização, no que se refere à remuneração, é aspecto-chave para a previsão de recursos necessários para financiar adequadamente as escolas, num cenário de discussão permanente do Fundeb e de estratégias para viabilizar a implementação do CAQi/CAQ como valores de referência para os mecanismos de financiamento. Mas, tão necessário quanto discutir os valores para uma remuneração adequada dos funcionários, é dimensionar adequadamente o número de funcionários de cada rede do país, uma vez que não há documentos orientadores ou normativos que estabeleçam padrões para a composição do quadro de funcionários, com previsão de funções e o quantitativo para cada função de acordo com o perfil das escolas quanto ao seu porte, contexto de atuação e etapas/modalidades ofertadas, dentre outros aspectos a considerar. Nesse sentido, os indicadores que estabelecem relações entre a quantidade de funcionários das escolas e o número de matrículas, professores, turmas e salas de aulas existentes é uma tentativa de compreender a realidade das escolas públicas.

Novos estudos são necessários para identificar padrões a partir dos cinco indicadores propostos nesse estudo. Igualmente relevante é a realização de uma pesquisa documental para identificar e analisar a legislação que orienta a lotação de funcionários no âmbito das redes estaduais e municipais. Isso ajudaria a compreender como são constituídos os quadros de funcionários das escolas e permitiria o confronto entre as orientações propostas e o quantitativo existente nas escolas.

Finalmente, é importante frisar que os indicadores aqui propostos têm limitações devido à forma agregada de coleta de dados relativos aos funcionários no CEB. Por isso, é fundamental que o INEP cumpra a estratégia 18.5, da Meta 18 do PNE 2014-2024, que determina “realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério” (BRASIL, 2014).

REFERÊNCIAS

ALVES, T. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás**. Tese. 2012. 353f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

ASSIS, L. M. **Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de educação de qualidade**. CNE/UNESCO, 2015. Documento técnico. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26091-diagnostico-iniciativas-formacao-inicial-continuada-profissionais-edfisica-basica-pdf&Itemid=30192>. Acessado em: 14/04/2018.

ASSIS, L. M. Funcionários administrativos – Um balanço crítico da EB. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 641-661, jul.-dez., 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm>. Acessado em: 30/04/2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. **Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010**. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - Profucionário, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7415.htm>. Acessado em: 30/04/2018.

_____. **Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009a**. Altera o art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12014.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009b**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 13 de maio de 2016b**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica.

_____. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009c**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007**. 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; e dá outras providências. Brasil: Casa Civil, 2007.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de novembro de 2005a**. Inclui, nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 22/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/legisla_resol05.pdf>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB 16, de 3 de agosto de 2005b**. Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para a área profissional de Serviços de Apoio Escolar. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb016_05.pdf>. Acessado em: 14/04/2018.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acessado em: 14/04/2018.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global / Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.

_____. Valorização Profissional: piso salarial e carreira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, jan.-jun., 2016a.

_____. **Funcionários da educação**: conquistas e desafios da formação e da valorização profissional. Brasília, 2016b.

_____. Condições de Trabalho e Saúde dos Profissionais em Educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 11, jul.-dez., 2012.

CNTE. Funcionário de Escola: identidade e profissionalização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 5, jul.-dez., 2009.

DOURADO, L. F.; MORAES, K. N. Funcionário de escola – Indicadores e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 413-436, jul.-dez., 2009.

MONLEVADE, J.A.C. História e construção da identidade - Compromissos e expectativas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 339-352, jul.-dez., 2009.

MONLEVADE, J.A.C. Identidade, carreira e jornada dos profissionais da educação. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 26, p. 79-97, jan.-jun., 2014.

SILVA, F. Educação básica no Brasil: Políticas e valorização profissional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 14, p. 115-127, jul.-dez., 2014.

VIEIRA, J. D. Valorização dos profissionais: A Carreira e salários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 409-426, jul.-dez., 2014.

THIAGO ALVES é Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG). E-mail: thiagoalves.edu@gmail.com

LÚCIA MARIA DE ASSIS é Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (FE/UFG) e Professora da Faculdade de Educação da UFG. E-mail: luciamariadeassis@gmail.com

ALINE KAZUKO SONOBE é Pedagoga, Mestra em Educação pela Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP) e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. E-mail: kazuko.as@gmail.com

MARIANA MOSCHKOVICH ATHAYDE é Pedagoga, bacharel em Jornalismo e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. E-mail: mari_athayde@yahoo.com.br

Recebido em fevereiro de 2019

Aprovado em março de 2019

10 anos da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva: implicações no Espírito Santo

10 years of National Policy on Special Education in a perspective of inclusive education: implications in Espírito Santo
10 años de la Política Nacional de Educación Especial en una perspectiva inclusiva: implicaciones en Espírito Santo

ALEXANDRO BRAGA VIEIRA
 DENISE MEYRELLES DE JESUS
 CLAYDE APARECIDA BELO DA SILVA MARIANO
 LARA REGINA CASSANI LACERDA

Resumo: Analisa as implicações da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva, no Espírito Santo. Dialoga com Boaventura de Sousa Santos e se constitui a partir de uma pesquisa qualitativa que recorre a dados de dois estudos: Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial (2010-2012) e Observatório Nacional de Educação Especial no Estado do Espírito Santo (2010-2017). No Estado, o referido documento impactou as políticas públicas de Educação Especial e evidenciou desafios no campo do direito à Educação.

Palavras-chave: Educação Especial. PNEE/2008. Inclusão Escolar.

Abstract: It analyzes the implications of the National Policy on Special Education from an inclusive perspective, in Espírito Santo. It dialogues with Boaventura de Sousa Santos and is a qualitative research that uses data from two studies: Special Education Policies in Espírito Santo: implications for the continuing education of public administrators of Special Education (2010-2012) and National Observatory of Special Education in the State of Espírito Santo (2012-2017). In the State, this document impacted the public policies of Special Education and highlighted challenges in the field of the right to Education.

Keywords: Special Education. PNEE/2008. School Inclusion.

Resumen: Analiza las implicaciones de la Política Nacional de Educación Especial bajo una perspectiva inclusiva, en Espírito Santo. Dialoga con Boaventura de Sousa Santos y se constituye en una investigación cualitativa que recurre a datos de dos estudios: Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial (2010-2012) y Observatório Nacional de Educação Especial no Estado do Espírito Santo (2012-2017). En el Estado, el referido documento impactó las políticas públicas de Educación Especial y evidenció desafíos en el campo del derecho a la Educación.

Palabras-clave: Educación Especial. PNEE/2008. Inclusión Escolar.

INTRODUÇÃO

Elaborada por um Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria nº. 555/2007 (BRASIL, 2007a), prorrogada pela Portaria nº. 948/2007 (BRASIL, 2007b), e entregue ao Ministro da Educação em 07 de janeiro de 2008, a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva apresentou um conjunto de orientações político-pedagógicas direcionadas a subsidiar os processos de escolarização de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades superdotação nas escolas de ensino comum.

Encaminhamentos quanto ao público-alvo da Educação Especial, financiamento, perspectiva político-pedagógica do atendimento educacional especializado e formação de professores são alguns elementos que compõem o documento supracitado. Diante da assertiva, o presente texto busca analisar criticamente as implicações que a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 trouxe para a escolarização de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades-superdotação em escolas públicas capixabas, sejam elas da Rede Estadual ou municipais de ensino.

Para tais análises, inspiramo-nos em dados produzidos em dois estudos: a) *Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial* (2010-2012); b) *Observatório Nacional de Educação Especial no Estado do Espírito Santo* (2010-2017). Eles trazem um corpus de conhecimentos que nos ajudam a entender que ações políticas e pedagógicas as redes de ensino (estadual e municipal) passaram a compor para implementar o que foi preconizado pela Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008, salientando os desafios que atravessam o processo.

Organizamos as discussões em três momentos correlacionados. No primeiro, síntese de elementos-chave da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 em diálogo com as teorizações de Boaventura de Sousa Santos (2007, 2008). Em uma segunda fase, o caminho metodológico para categorização/análise dos dados. Por último, reflexões acerca das implicações do referido documento nas políticas de Educação Especial no contexto capixaba.

UMA BREVE SÍNTESE DE CONCEITOS-CHAVE DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL EM UMA PERSPECTIVA INCLUSIVA

Boaventura de Sousa Santos – teórico português dedicado a estudar a sociologia do conhecimento humano – provoca-nos a pensar o quanto o pensamento moderno se mostra indolente, ou seja, único e totalitário, fazendo com que muitos saberes e experiências (embora existentes) mostrem-se ausentes/invisíveis no cenário social. É justamente essa compreensão que faz o autor explorar duas abordagens de sociologias.

Trata-se da Sociologia das Ausências e das Emergências, pois, por meio da primeira, pode-se compreender uma inesgotável riqueza de políticas existentes nas sociedades contemporâneas, e, por intermédio da segunda, as ações que podem ser empreendidas para dar visibilidade a toda essa produção, muitas vezes desmerecida pelos cenários sociais.

A ‘sociologia das ausências’ visa, essencialmente, [sic] subverter essa produção de ausências transformando-as em objetos presentes, tornando visível aquilo que vem sendo escamoteado pela sociologia dominante [...]. A ‘sociologia das emergências’ busca trocar indicadores seguros por pistas incipientes, propondo o “ainda não” para pensar a realidade como aquilo que não existe mas está emergindo (SOARES, 2007, p. 233).

A linha dorsal da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 (BRASIL, 2008) traz elementos que evidenciam os pressupostos da Sociologia das Ausências e das Emergências, pois o texto dá reconhecimento e visibilidade às lutas que se foram constituindo no transcorrer de muitas décadas (por muitos movimentos sociais) para se garantir aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação a defesa do direito de aprender na escola de ensino comum.

No campo teórico, tal Política visibiliza os pressupostos da educação inclusiva, entendida como ação política, cultural, social e pedagógica que referenda o direito de todos à Educação, combatendo qualquer tipo de discriminação e preconceito. Nesse cenário, chama atenção para o papel social da escola: o direito de apropriação do conhecimento, a superação da lógica da exclusão e o combate à naturalização do fracasso escolar (BRASIL, 2008).

Assim, busca inspiração nos pressupostos dos direitos humanos e no reconhecimento das diferenças, compondo problematizações acerca da produção das desigualdades no cenário social e escolar, abrindo reflexões acerca de como a Educação foi subjetivada como direito de poucos e a Educação Especial

alocada como paralela à Educação regular, situação que levou o atendimento educacional especializado a ser substitutivo ao ensino comum. Evidencia a criação de instituições especializadas, escolas especiais e classes especiais, já que os estudantes não tinham o direito legal de frequentar as escolas comuns.

Essa organização, fundamentada no conceito de normalidade/anormalidade, determina formas de atendimento clínico-terapêuticas fortemente ancorados nos testes psicométricos que, por meio de diagnósticos, definem práticas escolares para estudantes com deficiência (BRASIL, 2008, p. 2).

Para se chegar à compreensão de Educação Especial como modalidade de ensino – não substitutiva ao ensino comum – a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 faz um rigoroso resgate educacional histórico, trazendo marcos e legislações que gradativamente foram sustentando a defesa do direito de aprender nas escolas comuns. Se, por um lado, recupera as fragilidades trazidas pela LDB nº. 4.024/61 e a Lei complementar nº 5.692/71, na organização de um sistema de ensino incapaz de atender aos estudantes nas escolas comuns; de outro lado, evidencia os ganhos trazidos pela Constituição Federal de 1988 ao referendar a Educação como direito de todos e a oferta do atendimento educacional especializado preferencialmente na escola regular de ensino.

Podemos compreender que a Política de Educação Especial de 2008 destaca o quanto o processo de inclusão escolar de estudantes público-alvo da Educação Especial constitui-se pela via de muitos enfrentamentos/lutas sociais, tensionando o fato de a Política Nacional de Educação Especial de 1994 manter “a responsabilidade da educação desses estudantes exclusivamente no âmbito da educação especial” (BRASIL, 2008, p. 3), afastando-os das ações planejadas e praticadas pelos professores do ensino comum.

Por outro lado, reconhece os ganhos trazidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 9.394/96 no que se refere ao acesso aos currículos, métodos, recursos e organização específicas para atender às necessidades dos alunos, além de terminalidade específica e aceleração de estudos (BRASIL, 1996). Também compõem diálogos com outras normatizações nacionais e documentos internacionais, tendo como base a defesa da aprendizagem na escola comum (com os devidos apoios), destacando um conjunto de ações políticas relevantes para se defender a escola de ensino comum como espaço-tempo de todos.

Outro ponto de análise diz respeito ao diagnóstico da Educação Especial. Podemos entender que a Sociologia das Ausências e das Emergências leva tal documento a evidenciar o processo gradativo de matrícula dos estudantes público-alvo da Educação Especial nas escolas comuns. Assim, podemos entender: alunos

com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação fazem parte da escola comum. Desvela que, em 1998, as 337.326 matrículas crescem para 843.342, em 2013, configurando um aumento de 150%, situação que faz emergir um conjunto de políticas públicas educacionais.

Assim, a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 traz orientações para os sistemas de ensino visando à inclusão no ensino regular, destacando: direito social à aprendizagem; continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a Educação Infantil até a Educação Superior; oferta do atendimento educacional especializado; formação de professores tanto para os em atuação nas salas de recursos multifuncionais quanto demais profissionais da educação; participação da família e da comunidade nos processos de escolarização dos alunos; acessibilidade de maneira ampla (arquitetônica, transportes, mobiliários, comunicação, informação e ao conhecimento); e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas são alguns eixos tomados como discussão.

Além das questões evidenciadas, traz novas definições para os estudantes público-alvo e para a oferta do atendimento educacional especializado, orientando que a Educação Especial seja assumida como modalidade de ensino. Diante disso, a Educação Especial deve estar integrada à proposta pedagógica da escola, ofertando o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais (no contraturno) como complementar/suplementar ao processo de escolarização dos alunos. Como podemos perceber, a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 traz certo corpus histórico, teórico e normativo que sustenta os princípios da inclusão escolar, defendendo o direito de todos aos conhecimentos historicamente acumulados e a serem mediados nos ambientes escolares.

A METODOLOGIA ADOTADA PARA A REALIZAÇÃO DO ESTUDO

O estudo tem o objetivo de analisar criticamente as implicações que a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 trouxe para os processos de escolarização de estudantes público-alvo da Educação Especial no Estado do Espírito Santo. Pauta-se em dados coletados na pesquisa *Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial*, realizada nos anos de 2010 a 2012, envolvendo 104 profissionais ligados à gestão da Educação Especial, representando os

78 municípios que compõem o Estado do Espírito Santo. Esses profissionais participaram de uma pesquisa-formação de 200 horas, com 96 horas presenciais e 104 não presenciais.

Outro estudo é denominado *Observatório Nacional de Educação Especial: um estudo em rede nacional sobre o funcionamento das salas de recursos multifuncionais*, realizado nos anos de 2010 a 2017. No Espírito Santo, a investigação deu-se em dois momentos. Em um primeiro momento, a coleta de narrativas de professores sobre: a) a formação inicial e continuada; b) avaliação diagnóstica e de rendimento escolar dos alunos; c) o trabalho com o atendimento educacional especializado. Essa etapa envolveu 139 professores de Educação Especial em atuação em dez redes de ensino capixabas. Em uma segunda fase, 52 professores participaram da composição de uma pesquisa/formação para discussão de questões que desafiavam a Educação Especial na escola comum.

Foram lidos os relatórios de pesquisa e elencadas as discussões que tratavam das seguintes temáticas: a) a formação docente; b) os sujeitos público-alvo; c) o atendimento educacional especializado; d) o financiamento da Educação Especial. Os dois estudos trabalharam com grupos focais, sendo utilizados a videogravação e diários reflexivos.

AS IMPLICAÇÕES DA PNEE/2008 NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESPÍRITO SANTO

Um primeiro eixo de discussão refere-se à formação de professores para realização do atendimento educacional especializado. Podemos perceber que as redes públicas de ensino (estadual e municipais) também encontraram na Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 impulsos para fomentar políticas de formação continuada, tendo em vista a necessidade de compreender as funções das salas de recursos multifuncionais e do atendimento educacional especializado como complementar/suplementar aos currículos escolares.

Mesmo, muitos professores possuindo cursos de graduação, especialização e de capacitação em Educação Especial, outras possibilidades de formação emergiram. Uma delas, foi o envolvimento dos professores no Curso de Especialização em Atendimento Educacional Especializado, ofertado pelo Ministério da Educação, em parceria com instituições públicas de ensino superior.

Os professores têm participado da pós em AEE, ofertado pelo MEC (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Na pós-graduação em AEE, os professores têm feito discussões sobre o que vem a ser o complementar/suplementar na escolarização dos alunos, sobre as atribuições dos professores especializados e a perspectiva teórica defendida pelo MEC sobre o AEE (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Na especialização, os professores vivenciaram experiências diferenciadas de formação. A maior parte realizou via pressupostos da Educação a distância. Houve também a oferta de curso presencial. Nos cursos a distância, os currículos mostravam-se mais fechados. Na proposta presencial, o currículo foi composto em consonância com os professores que ministraram as disciplinas, a coordenação do curso e os cursistas.

Na análise dos professores, muitas instituições não trataram de todas as áreas que compõem a Educação Especial e algumas deram maior destaque às dificuldades dos processos de escolarização dos alunos em detrimento das possibilidades de trabalho pedagógico. Outras abordaram os desafios atrelados a possíveis alternativas de trabalho docente. Mesmo com essa diversidade de questões, um elemento transversalizou o Curso de Especialização em Atendimento Educacional Especializado: ele trouxe reflexões sobre os pressupostos teóricos/legais que subsidiam a oferta do AEE como complementar/suplementar aos processos de escolarização dos estudantes nas escolas de ensino comum, bem como a necessária articulação entre professores de Educação Especial e os de sala de aula.

Fizemos o Curso de Pós-Graduação em AEE. O curso era um pouco fechado, porque era a distância. A tutora não tinha como mudar o que já estava proposto na plataforma. Mesmo assim, deu para entender um pouco mais sobre o trabalho no AEE (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Senti falta das Altas Habilidades. O Curso focou mais as dificuldades dos alunos e o que a escola não fazia (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

O Curso nos ajudou muito. Tivemos a oportunidade de estudar várias questões da Educação Especial. O Curso foi presencial. Tivemos aulas sobre o AEE. Lemos textos e debatemos. Para mim, foi muito bom (PARTICIPANTE DO ONEESP).

As narrativas nos fazem recorrer a Pimenta (2005) quando problematiza que na formação de professores há de se pensar em estratégias para formar sujeitos que se assumem produtores de conhecimento, pesquisadores de novos/outros saberes e profissionais capazes de mediar a aprendizagem humana, pois os desafios da prática são reais e constituídos cotidianamente nas escolas,

demandando enfrentamentos propositivos mediados pela constituição de subjetividades rebeldes¹ (SANTOS, 2006) para transformá-los em novas lógicas de ensino-aprendizagem.

As experiências vividas pelos professores nos Cursos de Especialização nos fazem pensar na necessidade do fomento de formação que postulem pela inseparável relação teoria e prática. Os Cursos de Especialização em AEE (mesmo com algumas fragilidades) abriram caminhos para os professores ampliarem seus saberes-fazer sobre o atendimento às especificidades dos alunos a partir da proposição trazida pela Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008.

As redes de ensino também ganharam outros impulsos para fomentar suas próprias políticas de formação continuada. Parcerias com instituições de ensino superior, participação em eventos (seminários e colóquios) e a promoção de encontros/cursos de capacitação buscaram ajudar os docentes a compreender as orientações trazidas pelo documento em questão e subsequentes (Resolução 4/2009 e Decreto 7.611/2011) sobre os direcionamentos a serem adotados pela Educação Especial. Ganham ênfase discussões sobre o público-alvo da modalidade de ensino; a orientação pedagógica e normativa para a oferta do AEE; o acesso aos currículos escolares; a parceria entre os profissionais da Educação; e a composição de Planos de Atendimento Educacional Especializado.

O município vem fazendo formação com os professores. Questões novas, como os alunos atendidos e o AEE tem sido alguns temas das formações (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Com o Curso de Gestores em Educação Especial, tínhamos como tarefa organizar um Plano de Trabalho. O nosso foi para pensar a formação continuada. Fizemos parcerias com mestrandos e doutorandos da UFES e montamos um curso. Convidamos professores da Rede Estadual também. Os professores puderam refletir sobre a Educação Especial e o AEE (PARTICIPANTE CURSO DE GESTORES).

A gente tenta fazer essas capacitações internamente, utilizando recursos que a gente tem disponível. Quando isso acontece, pouco importa se é profissional da APAE ou profissional da SEDU que está atendendo a nossa clientela. Então, todos são formados, mas tem a dificuldade de fazer com mais afinco em virtude dos recursos (PARTICIPANTE CURSO DE GESTORES).

1 Santos (2006) denomina subjetividades rebeldes, pensamentos e ações compromissados com a constituição de uma sociedade mais inclusiva e respeitosa à diversidade/diferença humana.

Outras composições de formação foram sistematizadas e essa situação nos faz recordar Nóvoa (1992), quando diz sobre a importância de se diversificarem os modelos de formação de professores, tendo em vista uma única abordagem se asfixiar e se tornar insatisfatória. Tal ação é prevista na LDB nº. 9.394/96 e, como afirma Pimenta (2005), cabe às redes de ensino mobilizar os saberes da experiência, os saberes pedagógicos e os saberes científicos, alocando-os como constitutivos da docência e da identidade profissional dos professores.

Outra possibilidade de formação continuada foi o desenvolvimento de trabalhos colaborativos entre professores do ensino comum e os do atendimento educacional especializado. Muitas redes de ensino já buscavam respaldo em estudos que entendem o quanto essa articulação se coloca como uma estratégia para se potencializarem os processos de ensino-aprendizagem e as políticas de formação continuada de professores (MENDES; VIRALONGA; ZERBATO, 2014).

Em nossa escola estamos vivendo questões que têm desestabilizado e angustiado os professores em seus fazeres. Muitas angústias são divididas pelos professores com seus pares em torno das impossibilidades vividas no cotidiano da escola, impossibilidades que giram em torno da gestão escolar e interferem sobremaneira nos fazeres pedagógicos. Em meio a essas angústias levantamos a importância de articularmos ações e pensamentos dos diferentes profissionais para modificarmos a realidade abrindo-se assim múltiplas possibilidades (PARTICIPANTE ONEESP).

Com o Curso de Gestores, o debate sobre o trabalho colaborativo nos ajudou a entender que nele é possível pensar a formação continuada. A troca, a reflexão e o trabalho coletivo é uma estratégia de formação continuada (PARTICIPANTE CURSO DE GESTORES).

O trabalho colaborativo possibilita a tradução² (SANTOS, 2007) entre teoria e prática e aproxima os saberes-fazeres dos vários profissionais da escola, bem como do currículo da sala de aula comum com as ações do atendimento educacional especializado. As redes de ensino capixaba vêm apostando em tal estratégia formativa, principalmente quando a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 convoca o trabalho com o AEE como complementar/suplementar à escolarização dos alunos.

Um segundo elemento que sofreu impacto da citada Política foi a definição de alunos apoiados pela Educação Especial. A tendência capixaba seguia a moda nacional. Desde a década de 1990, adotava o conceito de estudantes com necessidades educacionais especiais. Tal conceito mostrava-se muito amplo,

2 Para Santos (2007), tradução significa buscar os pontos de contato entre saberes e experiências, sem perder as singularidades que constituem esses elementos.

levando as unidades de ensino a encaminhar todos os alunos que traziam trajetórias mais diferenciadas de aprendizagem para a Educação Especial, como podemos perceber nos excertos que seguem.

Quando era necessidade educacional especial o grupo de atendimento era mais amplo, mas agora a coisa ficou mais restrita (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Com a nova Política de Educação Especial, agora, não se trabalha mais com os alunos com necessidades educacionais especiais. Era esse o termo que a gente usava antigamente. Agora são alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades-superdotação. Só que isso aguçou a coisa do laudo. Para dizer que tem deficiência, a escola cobra o laudo (PARTICIPANTE DO ONEESP).

O laudo passou a ser o instrumento mais cobrado pela escola para o aluno ser atendido no AEE. Agora nós só atendemos os alunos com deficiência, transtornos globais e altas habilidades. Antes eram os alunos com necessidades educacionais especiais. Mas, o que fazer com os alunos com hiperatividade, déficit de atenção, dislexia, por exemplo? Eles não podem ser atendidos, mas quem vai dar conta desse grupo? (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Com a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008, definiu-se como público-alvo os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades superdotação, restringindo um pouco mais o grupo de estudantes outrora atendido. Para os demais grupos de estudantes, como os casos de estudantes com “transtornos funcionais específicos, a educação especial atua de forma articulada com o ensino comum, orientando para o atendimento desses estudantes” (BRASIL, 2008, p. 11).

Esse direcionamento colaborou com discussões sobre os impactos que o conceito necessidades educacionais especiais trazia para a produção da deficiência socialmente constituída. Esse debate leva-nos a pensar no quanto as escolas ainda ressentem da necessidade dos diagnósticos clínicos para encaminhamento dos alunos aos serviços de apoio, fazendo emergir a necessária continuidade dos investimentos na formação docente para fortalecimento do direito de aprender dos alunos, bem como de outras políticas para atendimento aos estudantes que apresentam necessidades educacionais especiais não vinculadas às deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Geralmente eles pedem ao professor especialista para fazer uma avaliação diagnóstica inicial e aí a gente traz para mais perto da gente nas salas de recursos [...]. Faz-se um relato pedagógico, uma avaliação pedagógica [...] através da análise de outros relatórios também. Caso o aluno apresente na avaliação limitações muito severas, tanto de comportamento quanto de aprendizagem [...], é indicada a necessidade de avaliação médica, dos especialistas – neurologistas psicólogos – para diagnóstico com CID, para matrícula no AEE (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Então, muitas vezes nos deparamos com a família, mas ela não foi atrás do laudo. Aí você pega a pasta da criança e vê que há não sei quantos anos o laudo já foi pedido [...]. Encaminhando para o posto de saúde, porque agora ficou mais difícil. Antes a gente encaminhava para a APAE, pelo menos em dois meses já tinha o retorno. Agora passa o ano inteiro esperando o retorno (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Mesmo com vários estudos no campo da Educação Especial sinalizando que muitos diagnósticos clínicos são amplamente questionáveis e que é preciso colocar em análise a produção social da deficiência, encontramos unidades de ensino que ainda constituem uma relação de dependência para com os laudos médicos para a realização do trabalho pedagógico realizado com alunos diversos, como salienta Bueno (2008), em suas teorizações.

As definições políticas e pedagógicas acerca do atendimento educacional especializado também sofreram influências da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008. Kassar e Rabello (2013) problematizam que, desde a década de 1970, encaminhamentos foram adotados para atendimentos específicos às aprendizagens dos alunos. Já nessa época, assumiam-se os atendimentos de natureza médico-psicossocial em primazia dos pedagógicos. Eram as atividades de atendimento especializado, as responsáveis pela escolarização dos alunos e não as ações planejadas e desenvolvidas pela escola (KASSAR; REBELLO, 2013).

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96 (BRASIL, 1996), foi definido que os alunos público-alvo da Educação Especial teriam o direito de oferta do atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular do ensino. No entanto, a pergunta que emergiu foi: o “preferencialmente” se reporta à matrícula na escola comum ou nas instituições especializadas? Qual a vertente política e pedagógica do AEE? O que seria o AEE? Com o Programa Educação Direito à Diversidade e a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva (BRASIL, 2008) e documentos subjacentes – Decreto nº 7.611/2011 (BRASIL, 2011) e Resolução nº 4/2009 (BRASIL, 2009) – orientações acerca da oferta do atendimento educacional especializado ganharam maior ênfase nas pautas da Educação Especial.

Os sistemas de ensino *devem matricular* os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas classes comuns do ensino regular e no Atendimento Educacional Especializado - AEE, complementar ou suplementar à escolarização, ofertado em salas de recursos multifuncionais ou em centros de AEE da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (BRASIL, 2008, p. 6, grifos nossos).

Esse ordenamento ganhou diferentes relevos nas políticas de Educação Especial no contexto capixaba. A maioria das redes de ensino seguiu a orientação nacional e alocou a oferta de tais serviços nas salas de recursos multifuncionais. Com isso, emerge a sistematização de Planos de Atendimentos Individualizados. Outras redes de ensino já acumulavam a experiência com atendimentos no contraturno (como apoio ao horário regular) e já tinham rompido com tal perspectiva, alocando os professores em trabalhos colaborativos nas salas de aula comum. Mesmo assim, retomaram essa decisão e passaram a trabalhar com um duplo modo de operacionalizar o atendimento educacional especializado: no contraturno (em salas de recursos multifuncionais) e no turno regular (via ações de colaboração entre professores de ensino comum e de Educação Especial). Nesse caso, o professor especializado acumulou essa dupla incumbência.

Na rede estadual, os professores têm 25 horas de trabalho no AEE. Uma parte é para o atendimento no contraturno; outra para planejamento e uma para o trabalho colaborativo (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Lá na prefeitura, o AEE é feito nas salas de recursos multifuncionais, no contraturno. O professor de Educação Especial organiza o PEI e a partir deles os trabalhos são realizados (PARTICIPANTE DO ONEESSP).

Na nossa rede municipal, foi priorizado o trabalho colaborativo, mas o professor também tem que fazer o AEE no contraturno. Priorizou o colaborativo, porque os alunos têm dificuldade de voltar no outro turno (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Os desafios de se pensar o atendimento educacional especializado como complementar/suplementar colocou um desafio. Isso levou outras redes de ensino a compor dois tipos de trabalho: o professor colaborador das ações inclusivas e o professor do atendimento educacional especializado. O primeiro presta apoio no horário de aula regular e o segundo realiza intervenções mais específicas no contraturno, atendendo, inclusive, estudantes de escolas circunvizinhas.

Temos dois tipos de professores. O professor colaborador das ações inclusivas atua no horário de aula regular e desenvolve trabalhos colaborativos com os professores regentes. Os professores do AEE são os do contraturno, atuam nas salas de recursos multifuncionais e atendem os alunos individuais ou em grupos (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Antes mesmo da Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008, a contratação de estagiários já se configurava como uma política recorrente na escolarização dos alunos. Tais contratações somadas a de cuidadores como apoio pedagógico colocam-se como desafios para o atendimento às especificidades dos alunos e para a oferta do AEE, mesmo o documento supracitado sinalizando que os cuidadores devem desempenhar ações de apoio na alimentação, higienização e locomoção dos estudantes.

Na rede, os estagiários também apoiam os alunos. É um desafio, pois para muitas escolas, se não vai o estagiário, a criança não pode frequentar a escola (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Muitas escolas pedem os estagiários, antes mesmo de conhecer o aluno. Se a família diz que o aluno é especial, a escola já quer o estagiário (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Tem escolas que preferem os estagiários aos professores. Pode até faltar o professor, mas nunca o estagiário (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

O problema agora são os cuidadores. A família cobra e a escola também. Não importa a condição da criança, mas a rede tem que mandar o cuidador. É preciso definir a função e a formação desse profissional (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Podemos compreender que no Estado do Espírito Santo há um mosaico de possibilidades de se pensar o atendimento educacional especializado, fazendo emergir a necessidade de se tensionar o quanto essas redes vêm-se colocando como ação complementar/suplementar para acesso aos currículos escolares.

Embora a Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 sinalize que o AEE deva ser realizado no contraturno e em salas de recursos multifuncionais, concordamos com Baptista (2011), quando argumenta que tais atendimentos devam ser multifuncionais para apoiar as ações planejadas e desenvolvidas pelos professores. O Estado do Espírito Santo tem buscado alternativas para além do proposto pela referida Política, fazendo evidenciar novas-outras possibilidades.

Por último, um grande impacto trazido pela Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 diz respeito ao financiamento da Educação Especial. Segundo o Art. 9-A, do Decreto nº 7.611/2011 e § 1º (BRASIL. 2011), para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida “a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado. A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado”.

O Estado do Espírito Santo é o único ente federado que conta com um terceiro financiamento em Educação Especial na oferta do atendimento educacional especializado. A Secretaria de Estado da Educação (SEDU), por meio de um Termo de Cooperação Técnica, assinado com as Secretarias Municipais de Educação, compromete-se a custear os atendimentos realizados nos Centros de Atendimento Educacional Especializado para alunos da rede estadual e municipais, mesmo que os discentes frequentem as salas de recursos multifuncionais (de sua escola ou de outra unidade de ensino). Tal questão evidencia a forte tendência da relação público-privado, pois, em meio a correlações de forças, o Estado do Espírito Santo continua investindo nas instituições filantrópicas com recursos que deveriam ser destinados à melhoria das unidades públicas de ensino.

A Secretaria de Estado da Educação, órgão proponente signatário do credenciamento, propõe o credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para Atendimento Educacional Especializado no contraturno do ensino regular aos alunos da rede estadual e municipal que apresentam deficiência, nos diversos municípios no Estado do Espírito Santo. Cabe registrar, que para o atendimento aos alunos das redes municipais será necessário que o município tenha aderido ao Convênio de Cooperação Técnica proposto pelo Estado do Espírito Santo para melhoria das condições de atendimento dos alunos público-alvo da Educação Especial (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 09).

Por longos anos, a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo promoveu a cessão de profissionais para as instituições especializadas. Com o Termo de Cooperação Técnica, as instituições especializadas vêm compondo editais para contratação de profissionais com recursos advindos do poder público estadual (professores e equipe técnica).

A criança agora pode fazer o AEE tanto na escola quanto na APAE. Quando é feito também na APAE é o Estado que paga. Os municípios assinaram um Termo de Cooperação Técnica (PARTICIPANTE DO CURSO DE GESTORES).

Temos orientado aqueles casos que precisam de serviços na área da saúde que também façam o AEE na APAE, já que o município assinou o Termo de Cooperação Técnica (PARTICIPANTE DO ONEESP).

Se, por certo tempo, o Termo de Cooperação Técnica permitia que os estudantes pudessem participar do atendimento educacional especializado ofertado nas salas de recursos multifuncionais e nos Centros de AEE (em virtude do triplo financiamento capixaba), agora, os referidos centros convocam as famílias a realizar “escolhas”: ou lá (SRM) ou cá (no CAEE).

Os repasses diminuem. As instituições sinalizam a importância de serviços clínicos e terapêuticos (ofertados nos CAEEs) em detrimento dos pedagógicos realizados nas salas de recursos. A fragilidade dos equipamentos públicos estaduais e municipais na área da saúde e assistência social corrobora o processo. Com isso, desvela-se (mais uma vez) a primazia do clínico sobre o pedagógico.

Percebemos que, não diferente de outros Estados brasileiros, a filantropia e a relação público-privado são questões ainda presentes na Educação. Como afirma Peroni (2009), quando olhamos a Educação Especial, vemos o poder público fazendo da prática de repasses de recursos públicos às instituições não governamentais uma possibilidade de elas executarem tarefas que seriam do poder público. Com isso, retira ou diminui a ação do Estado na execução de políticas, passando-as para a sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Educação Especial em uma perspectiva inclusiva de 2008 evidenciou um conjunto de fatos históricos, normativos e teóricos que se foram constituindo para adensar as lutas firmadas pelos movimentos sociais para inclusão dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas comuns. Podemos dizer que, por meio da Sociologia das Ausências e das Emergências, essa processualidade histórica foi se constituindo.

Também podemos inferir que tal Política trouxe movimentos para a Educação Especial no Estado do Espírito Santo, levando muitas redes de ensino a fortalecer propostas de formação continuada, bem como compor arranjos para a oferta do atendimento educacional especializado. Quando olhamos o público-alvo atendido pela modalidade, podemos dizer que vivemos um grande desafio: pensar em outras redes de apoio para além daquelas destinadas aos estudantes apoiados pela Educação Especial. O campo do financiamento também demonstra grandes desafios, principalmente quando atravessado pela relação público-privado, colocando em uma linha tênue o trabalho a ser realizado nas salas de recursos multifuncionais e nas salas de aulas comuns.

Entre desafios e processualidade, a Educação Especial no Espírito Santo vai-se constituindo como modalidade de ensino, buscando fortalecer o direito de aprender dos alunos e a necessária formação dos professores, pois como alerta Santos (2006): há de se comporem alternativas para se promover uma maior justiça social e cognitiva, eixos centrais de sistemas de ensino que se buscam assumir mais inclusivos.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Claudio Roberto. Ação pedagógica e educação especial: a sala de recursos como prioridade na oferta de serviços especializados. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, n. 1, mai./Ago. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. **Decreto 7611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Portaria nº 555/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 06 jun. 2007. Seção 2, p. 9. 2007a.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Portaria nº 948/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 09 out. 2007. Seção 2, p. 10. 2007b.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de dez. 1996. Seção 1.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação. **Política pública de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, 2008**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 7.611. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 de nov. 2011.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº. 4. Institui diretrizes nacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, modalidade educação especial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 de out. 2009. Seção 1.

BUENO, José Geraldo Silveira. As políticas de inclusão escolar: uma perspectiva de educação especial?. In: BUENO, José Geraldo Silveira; MENDES, Giovana Mendonça Lunardi; SANTOS, Roseli Albino dos (Org.). **Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2008. p. 43-63.

ESPÍRITO SANTO. **Edital de Credenciamento Nº 001/2014**. Dispõe do credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para atendimento educacional especializado no contraturno do ensino regular aos alunos da rede estadual e municipal que apresentam deficiência e/ou transtornos globais de desenvolvimento, nos Municípios do 140 Estado do Espírito Santo. Vitória-ES, 2014 Disponível em www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024. Acesso em 18 jul. 2014.

JESUS, Denise Meyrelles de. **Políticas de Educação Especial no Espírito Santo: implicações para a formação continuada de gestores públicos de Educação Especial**. Projeto de Pesquisa – Formação de Gestores em Educação Especial, Convênio UFES/SEDU. Vitória, ES, 2010.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos. O “Especial na educação, o atendimento educacional especializado e a educação especial. In: JESUS, Denise Meyrelles de; BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno (Org.). **Prática pedagógica na educação especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado**. Araraquara, São Paulo: Junqueira Marin, 2013. p. 21-42.

MENDES, Enicéia Gonçalves. **Observatório Nacional de Educação Especial: estudo em rede nacional sobre as salas de recursos multifuncionais nas escolas comuns**. Projeto de Pesquisa – Observatório da Educação, edital Nº 38/2010 CAPES/INEP. Brasília, DF, 2010.

MENDES, Eniceia Gonçalves; VIRALONGA, Carla Ariela Rios; ZERBATO, Ana Paula. Ensino colaborativo como apoio à inclusão escolar: unindo esforços entre a educação comum e a especial. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (online), Brasília, v. 95, n. 239, p. 139-151, jan./abr. 2014.

NÓVOA, Antonio (Org.). **Os professores e sua formação**. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1992.

PERONI, Vera. Políticas educacionais e a relação público/privado. In: **32ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambu, MG, 2009.

PIMENTA, Selma Garrido. Professor reflexivo: construindo uma crítica In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (Org.). **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 17-52.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. **Revista crítica de ciências sociais**, Coimbra, Portugal, n. 80, p. 11-43, mar. 2008.

SOARES, Rosana de Lima. Ausências e emergências: produção do conhecimento e transformação social - **Revista Matrizes** (resenha). São Paulo (SP): ECA-USP, p. 231-235, 2007.

ALEXANDRO BRAGA VIEIRA possui graduação em Letras e Pedagogia, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado pela Ufes. Professor do Centro de Educação da Ufes. Professor do Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores - Ufes - Alegre. Coordenador do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação - Ufes. Áreas de Pesquisa: Educação Especial: formação docente, políticas públicas e currículos. E-mail: allexbraga@hotmail.com

DENISE MEYRELLES DE JESUS possui graduação em Pedagogia, Mestrado e Doutorado - Estados Unidos. Pós-Doutorado em Educação - USP. Pós-Doutorado em Educação - UFGRS. É professora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Ufes. Áreas de Pesquisa: Educação Especial: formação docente e políticas públicas educacionais inclusivas. E-mail: jesusdenise@hotmail.com

CLAYDE APARECIDA BELO DA SILVA MARIANO possui graduação em Pedagogia, mestrado em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores. É professora da Rede Municipal de Ensino de Cachoeiro de Itapemirim - ES. Áreas de Pesquisa: Educação Especial, formação docente e práticas inclusivas. E-mail: claydeaparecidabelomariano@gmail.com

LARA REGINA CASSANI LACERDA possui graduação em Educação Física e Pedagogia. Mestranda do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação – Ufes. Professora da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo. Área de estudos: Educação Especial - formação docente, políticas, práticas educativas e educação de surdos. E-mail: loralacerda1@yahoo.com.br

Recebido em setembro de 2018

Aprovado em janeiro de 2019

Abandono, reprovação, reforço escolar: respostas de diretores ao questionário contextual da Prova Brasil

School dropout, failure rates, reinforcement classes: directors' responses to the contextual questionnaire of Prova Brasil
Abandono, reprobación, refuerzo escolar: respuestas de directores al cuestionario contextual de la Prova Brasil

GISELLE CRISTINA MARTINS REAL
 JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR
 SANDRA MARIA ZÁKIA LIAN SOUSA
 ANGELA MARIA MARTINS
 MARIA HELENA DE AGUIAR BRAVO

Resumo: São apresentados resultados de pesquisa que caracterizou iniciativas de diretores municipais do Ensino Fundamental, via questionário contextual da Prova Brasil 2015, no que tange ao controle do abandono, reprovação, acompanhamento da frequência e ações de reforço escolar. O tratamento estatístico delineou o cenário nacional no que se refere às práticas declaradas por esses diretores, em interlocução com estudos da área. Os dados indicam existência de ações para enfrentamento do tema que, contudo, ainda apresenta índices desafiadores em relação ao abandono e à reprovação em escolas municipais.

Palavras-chave: Abandono e reprovação escolar; Ações de reforço; Diretores municipais; Questionário contextual; Prova Brasil.

Abstract: This research presents initiatives of municipal directors of elementary schools, through a contextual questionnaire of the Prova Brasil 2015, regarding the control of school dropout, failure rates, frequency monitoring, and school reinforcement classes. The statistical treatment delineated the national scenario regarding the practices declared by these directors, in interlocution with studies of the area. The data indicates the existence of actions to address the theme, which however still presents challenging indices in relation to abandonment and disapproval in municipal schools.

Keywords: School dropout and failure rates; Reinforcement classes; Municipal directors; Contextual questionnaire.

Resumen: Se presentan resultados de investigación que caracterizaron iniciativas de directores municipales de la enseñanza fundamental, vía cuestionario contextual de la *Prova Brasil* 2015, en lo que se refiere al control del abandono, reprobación, seguimiento de la frecuencia y acciones de refuerzo escolar. El tratamiento estadístico delineó el escenario nacional en lo que se refiere a las

prácticas declaradas por esos directores, en interlocución con estudios del área. Los datos indican la existencia de acciones para enfrentar el tema que, todavía, presenta índices desafiantes en relación al abandono y a la reprobación en escuelas municipales.

Palabras-clave: Abandono y reprobación escolar; Acciones de refuerzo; Directores municipales; Cuestionario contextual; *Prueba Brasil*.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como propósito apresentar e discutir iniciativas de gestão escolar declaradas por diretores do ensino fundamental das redes municipais brasileiras ao questionário contextual da Prova Brasil de 2015 (PB 2015), no que tange ao controle do abandono e da reprovação, bem como ao acompanhamento da frequência à escola e à oferta de atividades de reforço escolar¹.

As iniciativas que se voltam às dimensões acima citadas foram especificamente abordadas nos itens de números 41 a 43, e 45 a 49 do questionário contextual do diretor da PB 2015. Neste ano houve um total de 55.693 respondentes ao referido questionário, sendo 34.502 (62%) de escolas municipais.

Parte-se do pressuposto que a relevância do estudo ora apresentado se pauta no escopo de estudos e debates encetados sobre a avaliação da aprendizagem de alunos desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970 do século XX no Brasil, que configuram um cenário de mais de quarenta anos de discussões no contexto das políticas públicas de educação. De acordo com Ginoza (2018), a literatura da área aponta que o ensino ocupa papel subsidiário no que se refere ao fracasso do aluno, desvinculando-o, muitas vezes, de sua função política e das competências que os docentes devem ter para ensinar e superar situações de fracasso escolar.

Após meados da década de 1980 e, sobretudo, depois da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN n.9394/96 (BRASIL, 1996), a mudança da escola seriada para a escola organizada em ciclos de aprendizagem logrou centralidade no campo das políticas educacionais na agenda de diferentes programas de governo, implementados em várias redes e sistemas de ensino no Brasil, com o propósito de reverter o quadro de exclusão e fracasso escolar, principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O que se pretendia na proposta de ciclos de aprendizagem era estabelecer uma

1 A pesquisa integra investigação maior – Cenários de Gestão de Escolas Municipais no Brasil – financiada pela Fundação Carlos Chagas. Do estudo original participaram Cristiane Machado (Unicamp) e Flávia Obino Werle (Unisinos).

concepção diagnóstica, contínua e formativa de avaliação para acompanhamento do desenvolvimento do aluno e de sua aprendizagem (LARA; BRANDALISE, 2016; KRAUSE, 2007).

Nessa direção, pesquisas assinalavam que administrar a progressão das aprendizagens significa observar e avaliar alunos em situações de sala de aula, na perspectiva da abordagem formativa, realizando “balanços periódicos [...] essenciais para fundamentar decisões de aprovação ou de orientação necessárias”. Nesses termos, “é importante que o professor saiba determinar, interpretar e memorizar momentos significativos”, com vistas a superar os desafios de aprendizagem. (PERRENOUD, 2000, p. 49).

No escopo desse debate, coloca-se a relevância da exploração dos itens do questionário contextual da Prova Brasil (2015), referentes ao controle do abandono e da reprovação, bem como ao acompanhamento da frequência à escola e à oferta de atividades de reforço escolar, considerando-se que são medidas de gestão escolar com potencial de lograr sucesso na permanência de alunos na escolaridade básica regular.

Trata-se de estudo de natureza exploratória, que tomou como referência as respostas de diretores municipais declaradas ao questionário da Prova Brasil 2015, tendo em vista que estudos exploratórios propiciam uma aproximação a fatos e/ou dados, sobretudo quando o tema e/ou objeto da pesquisa é pouco explorado, dificultando elaborar “hipóteses operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27).

O instrumento aplicado aos diretores traz informações que permitem explorar dados de perfil, trajetórias de formação e profissional; participação de famílias e demais membros da comunidade na gestão das unidades escolares; condicionantes de funcionamento das escolas; iniciativas que incidem no acesso e permanência dos alunos na escola com garantia da aprendizagem. Este artigo aborda apenas este último aspecto.

O processamento das respostas dos diretores referentes a cada etapa de ensino foi realizado separadamente, considerando que o foco de análise é a gestão escolar (e não a escola), sob o pressuposto de que práticas de diretores podem ter especificidades no que se refere a cada um dos níveis de ensino ofertados por escolas municipais. Para o processamento, utilizou-se o software IBM SPSS Statistics – 20. O total de questionários tratados nesta pesquisa (43.320) é superior ao número de respondentes de diretores de escolas municipais (34.502) dada a existência de casos em que o mesmo diretor atua em escolas que ofertam anos iniciais do Ensino Fundamental (EFI) e anos finais do Ensino Fundamental (EFII).

A análise da temática do abandono e da reprovação escolar levou em conta, além das respostas ao questionário contextual da PB 2015, informações obtidas no Censo Escolar e em estudos da área que examinam medidas de governo voltadas para a democratização da escola e do monitoramento de sua qualidade, com foco na reprovação escolar e nas medidas de reforço e controle de frequência.

ABANDONO E REPROVAÇÃO: UM DEBATE NECESSÁRIO

As taxas de fluxo escolar² monitoram a reprovação e o abandono, com perspectiva de atuação e de controle desses fenômenos, uma vez que refletem resultados que contraditam as perspectivas de democratização da educação.

O cenário delineado pelas informações oficiais, extraídas do Censo Escolar, indica a persistência do abandono e da reprovação na realidade das escolas, mesmo após a adoção de políticas voltadas para a progressão automática e a organização do sistema escolar em ciclos. Os dados constantes³ do Censo são apresentados no Quadro 01:

Quadro 01 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono no EF em escolas municipais do Brasil de 2007 a 2015

Ano	Taxa de Aprovação			Taxa de Reprovação			Taxa de Abandono		
	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	Anos iniciais	Anos finais
2015	88,7	91,6	82,8	9,0	7,1	12,9	2,3	1,3	4,3
2013	88,1	91,1	82,0	9,4	7,4	13,3	2,5	1,5	4,7
2011	86,7	89,4	81,1	10,2	8,7	13,4	3,1	1,9	5,5
2009	83,8	86,3	78,6	12,2	11,1	14,7	4,0	2,6	6,7
2007	81,7	83,5	77,6	13,0	12,7	13,8	5,3	3,8	8,6

Fonte: Indicadores educacionais /BRASIL, 2018.

A partir dessas informações, observa-se que, em 2015, a taxa de abandono para o EFI é de 1,3%, e, para o EFII é de 4,3%, resultando em, aproximadamente, 2,3% das crianças com idades entre 6 e 14 anos deixando a escola nesse ano.

2 Consideradas a partir dos índices de aprovação, de retenção e de abandono escolar.

3 A delimitação do período levou em conta o ano de criação do Ideb, 2007, e o ano de coleta das respostas dos diretores ao questionário contextual da PB 2015.

Considerando os dados do período de 2007 a 2015, é possível identificar que há um processo evolutivo e positivo na redução das taxas de abandono escolar. No entanto, observa-se que esses dados ainda são preocupantes quando considerados os seguintes fatores:

i) em números absolutos, considerando-se os dados do Censo Demográfico⁴ de 2010, há um total de 12.034.004 crianças na faixa etária de 6 a 9 anos⁵. Dessa forma, a taxa de 1,3% de crianças que abandonaram a escola no EFI, em 2015, corresponde a um total de 156.442 crianças fora da escola. Esse dado se traduz em termos de população equivalente a uma cidade de porte médio⁶. Situação ainda pior está relacionada ao EFII, onde, para uma população de 17.106.135 crianças de 10 a 14 anos, a taxa de abandono de 4,3% equivale à existência de 738.168 crianças e jovens fora da escola. Esse número é referente à população de cidades consideradas de porte grande⁷.

ii) observa-se ainda que, ao longo do período, os dados apresentam diminuição dos patamares de redução das taxas de abandono. O ponto mais alto da retração do abandono escolar é sentido de 2007 para 2009, com queda de 1,2 nos percentuais do EFI e de 1,9 nos percentuais do EFII. No período de 2009 a 2015, os percentuais de retração se vão arrefecendo, ficando em torno de 0,2 nos percentuais do EFI, e de 0,4 nos percentuais do EFII, entre 2013 e 2015.

A situação não é muito diferente em relação às taxas de reprovação. Os dados do Censo Escolar de 2007 a 2015, indicados no Quadro 01, assinalam que não houve evolução significativa dessas taxas no âmbito do EFII. Em 2007, a taxa de reprovação era de 13,8% e, em 2015, é de 12,9%, representando uma melhora de 0,9 pontos no percentual em quase uma década. Destacam-se, ainda, oscilações positivas e negativas ao longo desse período, particularmente nos últimos anos considerados.

No que se refere ao EFI, há melhor resultado, considerando-se os anos de 2007 e 2015, quando se identifica uma diminuição em 5,6 pontos percentuais na taxa de reprovação. Essas informações do Censo Escolar, que traduzem a evolução das taxas de reprovação, reforçam análises que apontam para a

4 Utilizam-se, de forma ilustrativa, os dados do Censo Demográfico de 2010, considerando que as taxas de natalidade têm apresentado pequena diminuição nos últimos anos. Nesse sentido, ver: IBGE. Brasil em Síntese. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-brutas-de-natalidade.html>. Acesso em: 12 jul. 2017.

5 Dados retirados da base de dados Sidra do IBGE, disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/200#resultado>. Acesso em: 14 jul. 2017.

6 Segundo o IBGE são consideradas cidades de porte médio aquelas que possuem entre 100 a 500 mil habitantes.

7 São consideradas cidades de porte grande aquelas que possuem população acima de 500 mil habitantes. Nesse sentido, ver Cidades@, banco de dados do IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 15 jul. 2017.

necessidade de políticas específicas para os fenômenos de abandono e reprovação escolar, se, de fato, busca-se a universalização com qualidade da educação básica pública brasileira.

Para Crahay (2006, p. 243), em estudo sobre os efeitos da reprovação, mesmo em países com condições socioeconômicas melhores do que as brasileiras, “parece aceito hoje que o fato de repetir um ano e de recomençar toda a programação de um curso não ajuda os alunos em dificuldade a superar os obstáculos que os impedem de ser honrosamente bem-sucedidos na escola”.

Estudos realizados na década de 1990 já apontavam o grave problema da evasão e da reprovação escolar. Nessa direção, Ribeiro (1991) assinalava que: “Repetência tende a provocar novas repetências, ao contrário do que sugere a cultura pedagógica brasileira de que repetir ajuda a criança a progredir em seus estudos”. Gatti, Vianna e Davis (1991), também indicavam que alunos com mais baixo nível socioeconômico estariam propensos à evasão. No entanto, após décadas de pesquisas e debates no campo das políticas públicas de educação, a cultura da reprovação ainda persiste no ambiente escolar (EARP, 2009). Para Gomes (2005, p. 30) “o país confirma de modo geral, portanto, o que diz a literatura internacional: reprovação não é remédio e não raro age como veneno”. Ainda, nessa mesma direção, há pesquisas recentes evidenciando que a repetência influencia a evasão (GLÓRIA; MAFRA, 2004; DAMIANI, 2006; LIMA, 2016).

Ademais, há uma tendência em atribuir a responsabilidade pelo fracasso escolar ao aluno e sua família, o que “impede de ver os elementos de interdependência entre o abandono escolar e as instituições escolares, bem como o peso da responsabilidade institucional e comunitária desse fenômeno social” (MARGIOTTA, VITALE, SANTOS, 2014, p. 362).

Alves, Ortigão e Franco (2007) assinalam que, além do capital econômico, os fatores de raça também influenciam na reprovação e no abandono escolar. A literatura recente ainda traz dados que desmistificam a culpabilidade do estudante, quando informa que “[a] evasão e a repetência estão longe de ser problemas relacionados às características individuais dos alunos e de suas famílias. São reflexos da forma como a escola recebe e exerce ação sobre as pessoas dos diferentes segmentos da sociedade” (SILVA FILHO; ARAÚJO, 2017, p. 41).

Nesse sentido, Santos (2013) aponta que há práticas desenvolvidas no contexto escolar, voltadas para a organização de turmas homogêneas pelo desempenho estudantil, por exemplo, que são tidas como nefastas. Sobre isso, revela que, “ao proporem formas de combater o problema do fracasso escolar segregando os alunos com baixo desempenho escolar, os sistemas escolares podem estar criando outros” (p. 82).

Vale destacar, ainda, a discussão encetada por Dubet (2004, p. 544), ao assinalar que em sociedades democráticas deve-se tomar “cuidado para que exista igualdade de oferta escolar, evitando as várias maneiras de ‘trapacear’, pela parcialidade dos encaminhamentos a trajetórias implícitas”. O autor assinala que as unidades deveriam considerar as desigualdades iniciais para compensá-las na direção da discriminação positiva, que, em princípio, pode ter caráter

[...] “negativo”, que consiste em evitar a concentração excessiva de alunos idênticos, de guetos da cultura, do dinheiro e da qualidade, de um lado, e de guetos de pobreza e das dificuldades, do outro. Ora, sabemos perfeitamente que a escola, pública ou privada, participa de diversos mecanismos de “mercados” escolares: escolas fortes de um lado, escolas de segunda categoria do outro. A melhor maneira de resistir a esse fenômeno incompatível com uma lógica puramente igualitária é a introdução de mecanismos compensatórios eficazes e centrados nos alunos e em seu trabalho: estudos dirigidos, atividades esportivas e culturais, estabilidade e qualidade das equipes educacionais, preparação específica para concursos e exames... A justiça não consiste apenas em aliviar o trabalho dos professores nas áreas mais difíceis, e sim em tornar esse trabalho mais eficaz (DUBET, 2004, p. 545).

Nesse sentido, a noção de exclusão - outrora tratada como categoria de processos sociais - passa a constituir categoria de processos pedagógicos. Pinto e Silva (2006) discutem a dimensão formativa como fator fundamental na efetivação da aprendizagem necessária ao sucesso da escolarização dos alunos social e culturalmente marginalizados, tendo em vista que a forma de avaliar a aprendizagem dos alunos pode constituir-se em mecanismo excludente, ainda que propostas inovadoras sejam implementadas por medidas governamentais.

A reprovação como efeito de processos pedagógicos que não atendem às necessidades dos alunos é uma dimensão da experiência escolar que pode induzir à desistência de frequência à escola, ou seja, consolida processos de exclusão que extrapolam os muros da escola. A avaliação formativa possibilitaria superar essa dinâmica perversa, mas requer tomada de decisões, registros e análises por parte de professores e equipes de direção, o que configuraria uma prática profissional nos moldes de investigação voltada para ajudar o aluno a apropriar-se dos conhecimentos e habilidades essenciais para inserção na vida e no mundo do trabalho.

Ademais, é importante ressaltar que, em se tratando de educação voltada para a massa da população, o processo de exclusão do sistema deixa de ser um problema educacional e passa a ser um problema social, uma vez que pode indicar marginalização, conforme apontam Margiotta, Vitale e Santos (2014, p. 356):

Nos casos de abandono escolar, a falta de formação produz efeitos de empobrecimento, que culminam na marginalização, no desvio, no trabalho precário e não qualificado. Isso significa que o fenômeno do abandono escolar é muito mais perigoso numa sociedade na qual se atribui à formação um valor muito alto, em termos de estratégia econômica e social, pois, nesse tipo de sociedade, aqueles que não alcançam o nível de formação desejado estão mais suscetíveis à marginalização.

Em suma, a literatura da área que trata da temática delinea dificuldades para eliminar os processos de exclusão e injustiça social no âmbito escolar, mesmo com a adoção de políticas compensatórias, como a obrigatoriedade escolar de 4 a 17 anos, a organização escolar por sistemas de ciclos, a progressão automática e programas assistenciais como o Bolsa Família⁸.

Nesse sentido, o contexto em que a gestão escolar busca superar índices de abandono e reprovação escolar é caracterizado por tensões junto aos constructos sociais recentes como os ideais de justiça social e democracia, assim como outros, presentes há mais tempo, como meritocracia e controle.

INICIATIVAS DE DIRETORES DECLARADAS NO QUESTIONÁRIO CONTEXTUAL DA PROVA BRASIL (2015): ABANDONO, REPROVAÇÃO ESCOLAR E AÇÕES DE REFORÇO

Para identificar as iniciativas que os gestores escolares estão adotando para o controle do abandono e da reprovação escolar leva-se em conta as respostas declaradas ao questionário contextual do diretor da PB 2015, especificamente sintetizadas nos itens 41 a 43, e 45 a 49. A questão 41 trata das ações para a redução das taxas de abandono implementadas pela escola e apresenta as seguintes alternativas de respostas: “Não há ação, embora exista o problema”; “Não há ação, porque nesta escola não há esse tipo de problema”; “Sim, mas com resultados ainda insatisfatórios”; “Sim, com resultados satisfatórios” e “Sim, mas ainda não avaliamos o resultado”.

As respostas dos gestores indicam que apenas 20,7% das escolas de EFI e 8,6% das de EFII não apresentam problema de abandono escolar, o que revela uma situação preocupante em termos de permanência das crianças que ingressam no Ensino Fundamental. Esse dado, conjugado às informações do Quadro 01, explicita a pulverização do abandono escolar no cenário brasileiro, que, apesar de um percentual pequeno - 1,3% para EFI e 4,3% para EFII - estaria presente

8 O Programa Bolsa Família é criado por meio da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Esse programa exige como condição para o recebimento do benefício a frequência à escola (BRASIL, 2004).

em 79,3% das escolas brasileiras que oferecem os anos iniciais e em 91,4% das que oferecem anos finais do Ensino Fundamental, indicando a complexidade de controle do problema.

As informações disponibilizadas com base nas respostas do questionário da PB 2015, dada a formulação das questões, não permitem compreender como as escolas vêm lidando com o abandono escolar, mas possibilitam identificar quantas ações vêm desenvolvendo para seu enfrentamento e o sucesso alcançado - ou não - com essas iniciativas. As respostas dos gestores das escolas indicam que somente 32,7% das escolas de EFI obtiveram resultados positivos com as ações desenvolvidas, enquanto que 42,3% delas, apesar das ações adotadas, não conseguiram resultados positivos ou não conseguiram avaliar os seus resultados. Ainda, considerando que há 4,2% de instituições que não conseguiram sequer desenvolver ações nessa direção, tem-se um quadro de ausência ou de dificuldade de desenvolver ações voltadas ao controle do abandono em 46,5% das instituições. Situação ainda mais preocupante se evidencia nos anos finais do Ensino Fundamental em que apenas 28,4% das escolas conseguiram resultados positivos para as ações realizadas, enquanto que 57,3% não conseguiram resultados positivos ou não conseguiram avaliar os resultados das ações implementadas, além de 5,8% que sequer realizaram ações de controle do abandono. Esses dados apontam um cenário negativo para 63,1% das escolas de EFII.

As respostas dadas pelos gestores escolares à questão 42, que versa sobre o desenvolvimento de ações voltadas para a redução das taxas de reprovação, demonstram que as escolas estariam mais empenhadas nessas, do que nas ações voltadas ao combate do abandono escolar, o que pode ser justificado pela centralidade que as políticas em curso atribuem às taxas de aprovação/reprovação como é o caso do Ideb.

Apenas 2,6% das escolas de EFI e 3,0% das escolas de EFII não desenvolveram ações de controle da reprovação. No entanto, no que se refere às iniciativas voltadas para o abandono, observou-se que 4,2% e 5,8% das escolas referentes, de forma respectiva, aos anos iniciais e finais do ensino fundamental, não desenvolveram medidas para seu controle.

A reprovação também é tida como desafio para um número muito maior de escolas do que o abandono, uma vez que 97,2% dos diretores de EFI e 98,8% dos diretores de EFII a consideram um problema. É possível inferir que a centralidade dada pela escola às iniciativas voltadas para a reprovação escolar esteja relacionada, entre outros fatores, à busca por melhores resultados no Ideb. Nesse sentido, Alavarse, Bravo e Machado (2013) observam, a partir de pesquisa realizada em municípios paulistas com melhores resultados no Ideb, movimento de

valorização da avaliação externa por redes municipais, que estariam configurando-se hoje como um dos principais elementos das políticas educacionais no sentido de melhoria da qualidade da educação.

A maioria das escolas aponta que as ações desenvolvidas em torno da reprovação não alcançaram êxito para a maioria, uma vez que apenas 41,1% dos diretores avaliam que essas tiveram resultados positivos junto ao EFII e 34,5% avaliaram como satisfatórias as ações voltadas para o EFII.

De forma geral, pode-se inferir que, para os diretores das escolas municipais, apesar das ações implementadas para o controle da reprovação escolar, o alcance de resultados satisfatórios para lograr êxito na superação de índices preocupantes ainda precisa percorrer um longo caminho. Nesse sentido, 53,5% dos diretores apontam que os resultados ainda são insatisfatórios ou não foram avaliados, o que chega a um percentual de 57,7%, se somarmos as instituições que sequer interferiram no problema, considerando os anos iniciais do Ensino Fundamental.

No que se refere aos anos finais do Ensino Fundamental, é possível observar dados mais preocupantes, uma vez que 61,3% dos diretores apontaram que não obtiveram resultados satisfatórios para as ações desenvolvidas ou não avaliaram os resultados, que, somados às instituições que não desenvolveram ações de contenção do problema, chegam a 64,5%.

O quadro que se delineia indica que mais da metade das escolas não está conseguindo atuar na contenção da reprovação, apesar da adoção de iniciativas de organização do ensino em ciclos e de progressão continuada, adotadas por vários sistemas educacionais no Brasil, e da avaliação positiva dessas medidas, conforme apontam estudos da área (ALAVARSE, 2009; SOUSA; BARRETO, 2013; LIMA, 2016).

Entre as ações que estariam relacionadas ao combate do fracasso escolar, constantes das questões 43 e de 45 a 49 do questionário da Prova Brasil 2015, estão: reforço escolar, conversas com os alunos que faltam às aulas, envio de aviso aos responsáveis e visita de pessoa da escola a casa do aluno para verificar as faltas.

Pode-se considerar que a opção do MEC, ao indicar essas ações como alternativas de respostas possíveis de serem assinaladas pelos respondentes, esboça a intencionalidade de induzir as ações das escolas em duas direções: uma voltada para reforço da aprendizagem e outra focada no controle da frequência escolar.

Sobre o reforço escolar, conforme as respostas dadas à questão 43, observa-se que esse constitui uma prática pedagógica adotada pela maior parte das escolas, com 89,2% dos diretores apontando o uso desse recurso no contexto

do EFI e 88,1%, no EFII. Ressalta-se, ainda, que essa medida é utilizada em proporções similares, para os dois ciclos do ensino fundamental, constituindo-se como ação comum de intervenção da escola na busca por melhoria de qualidade.

Nesse sentido, Freitas, Baruffi e Real (2011a, p. 18) indicam que entre as 10 medidas de política institucional comuns às redes que obtiveram os melhores resultados do Ideb⁹, em Mato Grosso do Sul, no período de 2005 a 2009, estava o “atendimento sistemático prestado aos alunos com baixo aproveitamento escolar no contra turno escolar”, ou seja, redes com destaque no Ideb adotaram, como ponto comum, o reforço escolar. As autoras também apontam que essas redes têm como primeira iniciativa o cuidado com infraestrutura, pois se configura como condicionante, uma vez que “[...] programas de atendimento complementar no contra turno deixam de ser ofertados ou de ter prosseguimento por falta de espaço físico e de professores” (FREITAS, BARUFFI, REAL, 2011, p. 214).

Esses dados sinalizam que o reforço escolar tem sido uma das medidas de política institucional praticadas pelas redes municipais de educação, como estratégia de controle do fracasso escolar, mas que essas ações têm limites no que se refere às condições de infraestrutura, que por sua vez dependem de financiamento específico, o que pode interferir em sua frequência e permanência. Talvez, esse seja um dos motivos que impliquem o baixo êxito das medidas adotadas pelas escolas.

Quanto às demais estratégias utilizadas, as respostas dos diretores permitem sinalizar que as ações se concentram em: a) conversar com os alunos que faltam às aulas, uma vez que 93% dos diretores informam que “frequentemente”, “sempre” ou “quase sempre” realizam conversas com os alunos, no que se refere ao EFI e 88,8% ao EFII; e b) avisar os responsáveis sobre as faltas dos filhos, medida adotada por 95,6% das escolas de EFI e 94,4% das escolas de EFII. Ainda, 38,6% das escolas de EFI e 33,7% das de EFII enviam pessoa à casa do aluno para verificar suas faltas de forma frequente e com regularidade.

Observa-se que a estratégia mais apontada pela escola como alternativa para o controle da frequência escolar é avisar os responsáveis pelas faltas dos filhos. O questionário sinaliza três indicações ou formas de avisar os responsáveis: 1) aviso pelas faltas dos filhos, por comunicação da escola; 2) chamadas dos responsáveis para reunião para tratar do assunto; 3) chamadas dos responsáveis à escola para conversar individualmente.

Nesse caso, a tendência da escola é avisar o responsável por comunicação, uma vez que essa alternativa recebeu 95,6% das indicações de regularidade nessa atividade, considerando as expressões: “frequentemente”, “sempre” ou “quase sempre”. O mesmo ocorre nos anos finais do Ensino Fundamental, havendo apenas uma pequena oscilação no percentual, que ficou em 94,4%.

As demais opções tiveram uma incidência menor, sendo que o aviso para reuniões de pais é ainda maior do que os avisos para conversas individuais. Os avisos para reuniões de pais ocorrem com percentual de 91% no EFI e 90,9% no EFII; já os avisos individuais tiveram incidência de 89,1% no EFI e de 88,3% no EFII.

Esses dados explicitam que, em relação à frequência, as escolas adotam estratégias semelhantes para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, em proporções similares e, usualmente, recorrem ao envio de aviso aos pais ou responsáveis. Essa medida ocorre de forma mais incisiva por meio de comunicações da escola. A segunda forma mais apontada pelos diretores é a chamada para reuniões com os pais; a terceira estratégia seria o chamado para conversa individual; e por último, ou seja, a estratégia menos utilizada, é a visita à casa dos estudantes.

Em outras palavras, a escola demanda a presença da família na escola, por meio de envio de bilhetes e de chamadas para reuniões de pais e mestres. Contudo, ressalte-se que, apesar do baixo percentual de escolas que desenvolvem visitas às casas de alunos, há indicações na literatura de iniciativas adotadas por alguns sistemas de ensino municipais que buscam desenvolver políticas (ações, projetos ou programas) de integração escola-família, viabilizando condições para o envio de pessoas da escola às casas dos estudantes, como forma de combate à reprovação e ao abandono escolar. Podem ser citados como exemplos de adoção dessas medidas: Taboão da Serra (GUARÁ, 2009), Bebedouro (VIEIRA, RAGINATO, MORAES, 2009) Belo Horizonte (ZELMANOVITS, 2009) e Sobral (INEP, 2005).

Sobre o alto índice de faltas dos alunos, os dados evidenciam que essa situação não ocorre em 54,3% das escolas de EFI e 46,9% de EFII e que ocorre pouco em 30,4% das escolas de EFI e 33,3% de EFII. Ou seja, este parece ser um problema que não afeta 84,7% dos anos iniciais e 80,2% dos anos finais.

A essa problemática estão relacionadas as proposições constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê ações específicas para o poder público, a família e os dirigentes escolares, nos seguintes termos:

Art. 54. [...]§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola (sic). [...] Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino. [...] Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: [...] II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; [...] III - elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990).

Em síntese, as respostas dos diretores escolares junto à PB 2015 sinalizam que diretores escolares, para além do cumprimento da legislação, buscam adotar iniciativas de vertente democratizante voltadas para o controle do abandono e a da reprovação escolar. No entanto, o êxito de suas ações tem sido limitado diante do cenário ainda emblemático no campo de intencionalidades e condicionantes presentes na escola, considerando-se a complexidade do fenômeno.

CONSIDERAÇÕES

Os resultados do estudo corroboram dados que vêm sendo apontados em torno do tema, assinalando a persistência do fracasso escolar, em função de inúmeros fatores, dentre os quais, destaquem-se: a existência de concepções heterogêneas e, muitas vezes, equivocadas, dos profissionais da educação acerca da ação avaliativa; a necessidade de formação adequada em cursos superiores e de qualidade para os professores; a ausência de programas de formação continuada que discutam concepções de avaliação e formas inovadoras de abordagem do conteúdo; a necessidade de superação da noção de avaliação escolar como elemento classificatório imposto pela escola, predominantemente formal, e cujos objetivos estão pautados na quantificação e/ou verificação da aprendizagem, limitadas a julgamentos que levam apenas à aprovação ou reprovação, com base nas notas; a predominância de orientação, nas políticas públicas, de estímulos aos resultados finais das avaliações e não aos processos diagnósticos; as repercussões das avaliações de larga escala que colocam ênfase nos resultados em detrimento da reflexão sobre o cotidiano dos processos de ensino e de aprendizagem; condições inadequadas de infra estrutura nas escolas, tanto no que se refere a materiais didático-pedagógicos como no provisionamento estável de quadros de profissionais (LEMOS, SÁ, 2013; BROCANELLI, SABIA, DÁTILO, 2013; SOUZA, ZIBETTI, 2015; LOUZADA, MARQUES, 2016).

Com base nos dados, pode-se inferir que diretores de escolas municipais têm implementado ações voltadas para o controle do abandono e da reprovação escolar por meio de programas de reforço escolar, conversas com os estudantes,

envio de comunicados à família dos estudantes, convites à família para reuniões escolares, convite à família para conversas individuais e, em menor quantidade, envio de pessoas da escola à casa dos estudantes.

As respostas declaradas no questionário contextual da Prova Brasil (2015) indicam que as ações registradas não têm conseguido diminuir de forma significativa e abrangente o problema, uma vez que índices ainda permanecem alarmantes e desafiadores, conforme discutido anteriormente com base nos estudos da área e em dados oficiais, sobretudo num país com dimensões continentais como o Brasil¹⁰.

A organização escolar em ciclos e a progressão automática têm sido algumas opções de redes e sistemas de ensino municipais, porém, não abrangem o conjunto das redes de escolas e não alteram o quadro nacional, conforme aponta o Censo Escolar divulgado em 2017, ao assinalar que muitos alunos estão na escola, porém, na idade escolar errada. Os dados do INEP indicam que isso ocorre tanto pela reprovação quanto pela alta taxa de abandono escolar, principalmente após o Ensino Fundamental. O órgão indica também que nos anos iniciais, há menores taxas de distorção nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso e São Paulo, onde, respectivamente, 69,1%, 61,7% e 56,6% dos municípios apresentaram taxas menores que 5%. Já nos anos finais, há uma piora nas estatísticas, em que apenas cinco estados têm algum município com taxas de distorção idade-série inferior a 5%. Os indicadores de aprovação também caíram nessa etapa¹¹.

Mesmo as diretrizes e medidas políticas de dimensão normativa, como a obrigatoriedade constitucional do ensino dos 4 aos 17 anos, o direito público subjetivo, as atribuições dadas à família e à escola, constantes no ECA, assim como as políticas sociais - o caso do Programa Bolsa Família -, não têm conseguido erradicar efetivamente o fracasso escolar.

Por fim, o presente estudo aponta a necessidade de implementação e acompanhamento de medidas mais eficazes voltadas à superação dos índices ora apresentados, sobretudo se considerarmos a discussão sobre justiça social no âmbito escolar.

10 O país tem 184,1 mil escolas e a maior parte (112,9 mil, o que equivale a dois terços) é de responsabilidade municipal. Do total de escolas, 116 mil instituições de ensino oferecem ensino fundamental com 48,6 milhões de alunos matriculados.

11 http://inep.gov.br/educacao_basica/educacenso/documentos/2018/boletim_censo_escolar_n11_fev2018.pdf. Acesso em 28/03/2018.

REFERÊNCIAS

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A organização do ensino fundamental em ciclos: algumas questões. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 35 – 50, jan./abr. 2009.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013

ALVES, Fátima; ORTIGÃO, Isabel; FRANCO, Creso. Origem social e risco de repetência: interação raça-capital econômico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 161-180, jan./abr. 2007.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. **Lei Nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 16 nov. 201

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266> Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. **Prova Brasil**. Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>. Acesso em 10/03/2016.

BROCANELLI, Cláudio Roberto; SABIA, Cláudia Pereira de Pádua; DÁTILO, Gilsenir Maria Prevelato de Almeida - O desconhecimento do professor sobre avaliação e o plano de desenvolvimento da escola. **Comunicações**, Piracicaba, ano 21, n.2, p.17-32, 2013.

CRAHAY, Marcel. É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 223-246, abr. 2006.

DAMIANI, Magda Floriana. Discurso pedagógico e fracasso escolar. **Ensaio: avaliação e política pública de Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 457-478, out./dez. 2006.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004.

_____. A escola e a exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 29-45, 2003.

EARP, Maria de Lourdes Sá. A cultura da repetência em escolas cariocas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 613-632, out./dez. 2009.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; BARUFFI, Alaíde Maria Zabloski; REAL, Giselle Cristina Martins. Resultados positivos do Ideb em redes escolares municipais: evidências de estudo exploratório. REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 34., 2011, Natal. **Trabalhos...** Rio de Janeiro: ANPEd, 2011. Disponível em: < <http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT05/GT05-400%20int.pdf> >. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. O contexto, as políticas educacionais e o Ideb. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; REAL, Giselle Cristina Martins (Orgs). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais**. Dourados: UFGD, 2011, p. 201 – 224.

GATTI, Bernardete A.; VIANNA, Heraldo Marelim; DAVIS, Cláudia. Problemas e impasses da avaliação de projetos e sistemas educacionais: dois casos brasileiros. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 4 p. 7-26, jul.-dez. 1991.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo. Atlas, 2008.

GINOZA, Marli. **Avaliação da Aprendizagem na Educação Básica – produção em periódicos científicos (2008-2017)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Cidade de São Paulo, 2018, 98F.

GOMES, Candido Alberto. Desseriação escolar: alternativa para o sucesso?. **Ensaio: avaliação e política pública de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 11-38, mar. 2005.

GLÓRIA, Dília Maria Andrade; MAFRA, Leila de Alvarenga. A prática da não-retenção escolar na narrativa de professores do Ensino Fundamental: dificuldades e avanços na busca do sucesso escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 231-250, maio/ago. 2004.

GOMES, Candido Alberto. Desseriação escolar: alternativa para o sucesso?. **Ensaio: avaliação e política pública de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 11-38, mar. 2005.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Com os professores visitantes, a escola vai à família. Cadernos **CENPEC**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 56-58, 2009.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Educacionais**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> >. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais: A Experiência de Sobral/CE**. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/488938/Vencendo+o+desafio+da+aprendizagem+nas+s%C3%A9ries+iniciais+a+experi%C3%Aancia+de+Sobral-CE/a7de6174-3f52-49fe-b81c-9f40372761a3?version=1.0> >. Acesso em: 12 set. 2017.

KRAUSE, Helvia Tomaselli. Um possível caminho para a construção de formas de registro da avaliação formativa. Itajaí: **Contrapontos**, vol. 7, n.1, p.71-90, 2007.

LARA, Viridiana Alves de; BRANDALISE, Mary Ângela T. Avaliação da aprendizagem na escola organizada em ciclos: concepções de professores. **Est. Aval. Educ.**, S. Paulo, v.27, n.64, p.36-68, 2016

LEMOS, Paulo Santana; SÁ, Luciana Passos. A avaliação da aprendizagem na concepção de professores de química do ensino médio. **Revista Ensaio – Belo Horizonte**, v.15, n.03, p. 53-71, 2013.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. **Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014):** aspectos da política e as trajetórias dos alunos. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

LOUZADA, Virgínia; MARQUES, Roberto. Políticas de regulação para educação no Brasil: interfaces entre currículo, avaliação e formação docente. **Revista e-Curriculum**, SP, v.13, n. 04, p.711-732, 2015

MARGIOTTA, Umberto; VITALE, Gabriella; SANTOS, Jácia Soares dos. O fenômeno do abandono escolar na Europa do novo milênio: dados, políticas, intervenções e perspectivas. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 34, n. 94, p. 349-366, set.- dez., 2014

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005.

PARO, Vitor. **Reprovação escolar:** renúncia à educação. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PERRENOUD, Philippe. **Dez novas competências para ensinar.** Tradução Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

PINTO Neusa Bertoni; SILVA, Cláudia Mara Soares da. Avaliação da Aprendizagem e exclusão social. **Diálogo Educacional**, Curitiba, 2006, v.6. n.19, p.111-126.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 07-21, Ago. 1991.

SANTOS, Mauro Pedro dos. **Programa PIC da rede municipal de ensino de São Paulo:** superação do fracasso escolar? 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2013, 102F.

SILVA FILHO, Raimundo Barbosa; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências.** Educação por Escrito, Porto Alegre, v. 8, n.1, p. 35-48, jan.-jun. 2017.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Coord.). **Ciclos e progressão escolar (1990-2002)**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2013.

SOUZA, Flora Lima Farias de Souza; ZIBETTI, Marli Lúcia Tonatto. Uma escola, múltiplos olhares: avaliação e recuperação no cotidiano escolar. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.11, n.2, p.394-409, 2016.

VIEIRA, Adriano; RAGINATO, Maria José; MORAES, Marilda Ferraz Ribeiro de. Família, comunidade e escola se encontram. **Cadernos CENPEC**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 111-117, 2009.

ZELMANOVITS, Maria Cristina. Em busca de familiaridades. **Cadernos CENPEC**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 20 – 26, 2009.

GISELLE CRISTINA MARTINS REAL possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (1988), graduação em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (1989), mestrado em Educação pela Universidade UFMS (2000) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo - USP (2007). Realizou, em 2011, estágio de pós-doutoramento na USP, e na UFMS, no período de 2017/2018. Foi pró-reitora de ensino de graduação da UFGD, no período de 2011 a 2015. Atualmente é professora associada da Universidade Federal da Grande Dourados, atuando na graduação e na pós-graduação stricto sensu, orientando mestrado e doutorado. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente com os temas avaliação e educação superior. E-mail: gcreal@terra.com.br

JOSÉ DA SILVA SANTOS JUNIOR possui Mestrado em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados, Especialização em Metodologia do Ensino Superior (2011) e Educação a Distância (2012), pelo Centro Universitário da Grande Dourados, graduação em Ciências Biológicas (Licenciatura) pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2007). Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: josejunior_ss@yahoo.com.br

SANDRA MARIA ZÁKIA LIAN SOUSA possui graduação em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1975), mestrado em Educação: Currículo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1986) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (1994). Atualmente é professora colaboradora da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política, Planejamento e Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, avaliação educacional, avaliação escolar e ensino. E-mail: sanzakia@usp.br

ANGELA MARIA MARTINS é graduada em Ciências Sociais e Políticas. Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo - USP. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Realizou pós-doutorado com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes - no Instituto de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (2008), na área de políticas públicas educacionais. Em 2016 realizou estágio na Universidade Nova de Lisboa, com Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (senior), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp. Desde 1996 é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas na área de política e gestão da educação. Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Cidade de São Paulo e do Mestrado Profissional Formação de Gestores Educacionais na mesma instituição. Tem estudado principalmente os seguintes temas: políticas educacionais e gestão da educação básica; metodologias de pesquisa; trajetórias e identidade profissional de diretores e professores. E-mail: ange.martins@uol.com.br

MARIA HELENA DE AGUIAR BRAVO é doutoranda em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) com bolsa de estudos FAPESP. Mestre em Educação (2017), bacharel e licenciada em Pedagogia (2013) pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Foi estagiária na Ação Educativa de 2010 a 2012, atuou como Assistente de Projetos na Campanha Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) de 2013 a 2015 e em conjunto com a Coordenadoria de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) de 2013 a 2015. Atua como assistente de pesquisas na Fundação Carlos Chagas desde 2015. Participante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) na FEUSP. E-mail: mh.bravo@yahoo.com.br

Recebido em setembro de 2018

Aprovado em fevereiro de 2019

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.

sumário / contents / contenido

EDITORIAL

- Lúcia Maria de Assis
Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Theresa Adrião
Vera Peroni
- Relações contemporâneas entre esferas pública e privada na educação básica: o que dizem pesquisas sobre distintos contextos

ARTIGOS

- Laura Roberta Rodríguez
- Las alianzas Estado / empresas para la mejora de la educación en Argentina a principios del siglo XXI: de la filantropía a la incidencia sobre la política educacional
- Vera Maria Vidal Peroni
Maria Raquel Caetano
Lisete Regina Gomes Arelaro
- BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação?
- Elma Júlia Gonçalves de Carvalho
- Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado
- Teise de Oliveira Guaranha Garcia
- Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino
- Rui da Silva
- Impactos e efeitos de um programa de ajuda pública ao desenvolvimento em escolas públicas e privadas: um caso na Guiné-Bissau
- Theresa Maria de Freitas Adrião
Juliana de Paula Eduardo Azevedo
- Subsídio público à oferta educacional privada: reflexões a partir do modelo irlandês
- Víctor Orellana C.
Manuel Canales C.
Cristián Bellei C.
Fabián Guajardo M.
- Individuación y mercado educacional en Chile
- Marilda de Oliveira Costa
- Contrarreformas, nova gestão pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação
- Renata Ramos da Silva Carvalho
Nelson Cardoso Amaral
- As universidades estaduais brasileiras e as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior: desafios de expansão e financiamento
- Thiago Alves
Lúcia Maria de Assis
Aline Kazuko Sonobe
Mariana Moschkovich Athayde
- Dimensionamento do quadro de funcionários das escolas de educação básica no Brasil
- Alexandro Braga Vieira
Denise Meyrelles de Jesus
Clayde Aparecida Belo da Silva Mariano
Lara Regina Cassani Lacerda
- 10 anos da política nacional de educação especial em uma perspectiva inclusiva: implicações no espírito santo
- Giselle Cristina Martins Real
José Da Silva Santos Junior
Sandra Maria Zákia Lian Sousa
Angela Maria Martins
Maria Helena De Aguiar Bravo
- Abandono, reprovação, reforço escolar: respostas de diretores ao questionário contextual da Prova Brasil