

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PARCERIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – PPGEDU/UFRGS
veraperoni@gmail.com

Resumo

Este artigo objetiva analisar as mudanças ocorridas no papel do Estado, no que se refere às redefinições entre o público e o privado e suas conseqüências para a democratização da educação no Brasil. As relações entre o público e o privado manifestam-se no período atual tanto no que se refere à alteração da propriedade (público não-estatal), quanto em relação ao que permanece na propriedade estatal, mas reorganiza os processos educacionais na lógica do mercado.

Palavras chave: Terceira via, Parceria público/privado na educação, Políticas educacionais, Gestão democrática

MANAGEMENT OF DEMOCRATIC EDUCATION IN TIMES OF PARTNERSHIP BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE

This article aims to analyze the changes in the state's role, with regard to the redefinitions between public and private, and their consequences for the democratization of education in Brazil. The relation between public and private are manifested in the current period both in terms of ownership changing (public non-

state), and in relation to what remains in state ownership, but rearranges the educational processes in the market logic.

Keywords: Third Way, Public / private partnership in education, policy educational Democratic management

Este artigo trata da relação público/privado e as implicações para a gestão da educação. Destacamos um duplo movimento de mudanças nessa relação que redefinem o papel do Estado: a primeira é a alteração da propriedade, na qual há a passagem do estatal para o público não-estatal ou privado; já na segunda, permanece a propriedade estatal, mas passa a haver a lógica de mercado, reorganizando os processos principalmente de gestão, o que alguns autores têm chamado de quase-mercado. Neste artigo, enfatizaremos os dois casos, como o público não-estatal influencia na gestão pública através de parcerias, destacando o caso do Instituto Ayrton Senna, que foi objeto recente de pesquisa, e o exemplo de um Programa do Governo Federal, vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE Escola, que tem a concepção gerencialista de gestão.

Iniciaremos apresentando o debate acerca das redefinições no papel do Estado, pois temos o pressuposto teórico-metodológico que embasa nossas pesquisas, de que a política educacional é parte da materialização do Estado que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular¹ do capitalismo. Portanto, o Estado não é entendido como uma abstração; é construído por sujeitos individuais e coletivos² em um processo histórico de correlação de forças.

¹ Particular aqui, na concepção de Lukács (1978)

² Sujeitos individuais e coletivos na concepção de Thompson (1981)

Neste sentido, entendemos que as mudanças na gestão são partes de alterações societárias. Em uma sociedade hegemônica pelo capital, a gestão pública sempre teve como parâmetro o mercado, mas diferentes organizações da produção interferem de diferentes formas na gestão do trabalho e nos parâmetros para o setor público, e em particular, para a educação. Outro fator que também consideramos importante para a mudança nos parâmetros da gestão pública é a proposta de quase-mercado da Teoria da Eleição Pública, corrente neoliberal que propõe aproximação cada vez maior das escolhas públicas aos parâmetros do mercado.

Entendemos que, no caso brasileiro, há uma especificidade, pois com o processo de abertura política, após longa ditadura, a luta pela democratização da sociedade passou também pela construção de uma gestão da educação e não mais um modelo do mercado transposto para a educação, como o que ocorreu historicamente. No entanto, ao mesmo tempo em que lutamos muito na América Latina para conquistar os nossos direitos, as estratégias do capitalismo para superar suas crises já redefinem o papel do Estado, com a perda de direitos, materializados em políticas públicas.

Redefinições no papel do Estado e as conseqüências para a democracia

Partimos da tese já desenvolvida em trabalhos anteriores³, segundo a qual existe uma crise estrutural do capital⁴ e o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via são estratégias do capital para superação de sua crise de diminuição na taxa de lucro, o que redefine o papel do Estado. Assim, a crise no Estado seria conseqüência e não a sua causa. No entanto, para a teoria neoliberal, o Estado é o culpado pela crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, já que tinha

³ Ver PERONI (2003, 2006) e ADRIÃO, PERONI (2005).

⁴ Esta afirmação está baseada nos autores: CHESNAIS, 2005, MÉSZAROS, 2002, BRENNER 2008.

que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou déficit fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. Nesse sentido, as políticas sociais seriam um verdadeiro saque à propriedade privada. (PERONI, 2003)

Reginaldo Moraes ironiza ao criticar o diagnóstico liberal e conservador de que as “massas mal-sucedidas na competição pela vida – ganham, porém o direito de votar (...) impondo aos ricos e proprietários – operosos, engenhosos e bem sucedidos – um confisco de suas propriedades (...), mediante taxações progressivas” (MORAES, 2001, p. 62). O prognóstico é que as políticas sociais de Estado, redistributivas, “destino inexorável da democracia sem limites, um regime político que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal)” (idem) provocando a pressão tributária, a crise fiscal além de uma burocracia estatal poderosa e irresponsável. Assim, a terapêutica, segundo o autor é

(...) barrar a vulnerabilidade do mundo político a influencia das massas pobres (...) primeiro reduzindo esse universo político privatizando, emagrecendo o estado, em segundo lugar, reduzindo o número de funcionários estatais que estejam submetidos às pressões das massas (...). Em suma, se já não é possível evitar o voto, tratemos de esterilizá-lo.” (MORAES, 2001 p. 63)

E o que permanece como público deve ter como base a lógica de mercado. Neste sentido, os parâmetros da administração gerencial têm como base teórica a *Public Choice*⁵, escola neoliberal que estuda a diferença entre o mercado e o quase-mercado,

⁵ O seu principal teórico é James BUCHANAN, é também conhecida como Escola de Virgínia, pois se constituiu no Instituto Politécnico da Universidade de Virgínia na década de 1950.

de modo a aproximá-las. Para Buchanan (1984), tanto o mercado quanto o Estado são mundos de escolhas, no mercado o referendo é permanente e na política ocorre principalmente através do voto. A proposta é que o “cidadão cliente” faça as suas escolhas. Portanto, mesmo não mudando a propriedade, a administração gerencial minimiza as correlações de forças, próprias do período democrático.

E a democracia?

O neoliberalismo defende claramente o Estado mínimo, a privação de direitos, penaliza a democracia por considerá-la prejudicial aos interesses do mercado. Já a terceira via, atual social democracia, se coloca entre o neoliberalismo e a antiga social democracia, mas não rompe com o diagnóstico de que o Estado é culpado pela crise, assim repassa para a sociedade a execução das políticas, através de parcerias com o terceiro setor.

Para Hayek (1983), a democracia é totalitária; já Giddens (2001), intelectual orgânico da terceira via, propõe democratizar a democracia com maior participação da sociedade civil. A sociedade civil a que ele se refere é a empreendedora que assumirá a execução das políticas sociais:

O empreendedorismo civil é qualidade de uma sociedade civil modernizada. Ele é necessário para que os grupos cívicos produzam estratégias criativas e enérgicas para ajudar na lida com problemas sociais. O governo pode oferecer apoio financeiro ou proporcionar outros recursos a tais iniciativas (GIDDENS, 2007, p. 26)

Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, através da privatização (mercado), e para a terceira via, pelo público não-estatal (sem fins lucrativos), ou terceiro setor.

O individualismo é uma posição comum ao neoliberalismo e à terceira via. Para a terceira via cada indivíduo é responsável por abrir o seu caminho e as transformações ocorrerão na esfera pessoal e não societária, mesma concepção da teoria do capital humano que reforça o individualismo e a meritocracia.

Neste sentido, questionamos o que significam democracia e participação para a terceira via, quando a sociedade civil é muito mais chamada a executar tarefas do que participar nas decisões e no controle social. E a democratização seria apenas para repassar tarefas que deveriam ser do Estado. A sociedade acaba se responsabilizando pela execução das políticas sociais em nome da democracia. (PERONI, 2006)

Concordamos com Wood, quando destaca que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois afinal: “É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p. 193).

Essa análise de Wood encaminha as discussões sobre como, neste período particular do capitalismo, por um lado avançamos na tão batalhada democracia, mas por outro, há um esvaziamento das políticas sociais, principalmente das políticas sociais como um direito universal. Aumentou, portanto, a separação entre o econômico e o político, historicamente presente no capitalismo.

No caso brasileiro, esta proposta materializou-se através do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995 (BRASIL, 1995). No Plano, as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada. Além disso, são consideradas “atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e,

principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados”. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8).

Verificamos que tanto o processo de publicização com a passagem para o público não estatal, principalmente através de parcerias, como a proposta de gestão gerencial teve continuidade nos governos posteriores⁶ como podemos verificar, por exemplo, na Carta de Brasília, que apresenta uma proposta de gestão pactuada pelo Ministério do Planejamento e Secretários Estaduais de Administração na (BRASIL, 2009) com os princípios da gestão gerencial e no Plano de Gestão do Governo Lula “Gestão pública para um país de todos”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2003).

Esta concepção de gestão que tem princípios no quase-mercado está sendo aprofundada pelo governo Dilma Rousseff, com a criação, em maio de 2011, da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), presidida por Jorge Gerdau, empresário brasileiro, que vem fazendo uma verdadeira cruzada para que a lógica de mercado seja incorporada na gestão pública.⁷

Assim, o Terceiro Setor passa a falar em nome da sociedade; mas, questionamos, que sociedade? Estado e sociedade não são abstrações em uma sociedade com correlações de forças políticas e hegemônica pelo capital. Outra questão importante é que a gestão não é técnica, é política, mas aparece como técnica nos argumentos do governo e dos empresários sobre qualidade e eficiência com a lógica do mercado na gestão pública.

⁶ Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014)

⁷ A Câmara contará com quatro representantes da sociedade civil, 'com reconhecida experiência e liderança nas áreas de gestão e competitividade', segundo a Presidência da República. São os empresários Jorge Gerdau Johannpeter, (presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau) que presidirá a Câmara de Políticas de Gestão; Abílio Diniz (dono da Companhia Brasileira de Distribuição - redes Pão de Açúcar, Extra, CompreBem, Sendas e Ponto Frio); Antônio Maciel Neto (presidente da Suzano Papel e Celulose); e Henri Philippe Reichstul (ex-presidente da Petrobrás - 1999/2001). Pelo governo federal, participam os ministros da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (<http://economia.estadao.com.br/noticias>, acesso em 12 de maio de 2011)

Gestão da educação

Historicamente, o mercado foi o padrão para o público, os princípios da administração científica de Taylor tinham o objetivo de acelerar a o processo produtivo, produzindo mais em menos tempo e com qualidade, através, entre outros, da divisão do trabalho, da especialização, do controle através da gerência, da padronização, com aplicação de métodos científicos para obter a uniformidade e reduzir custos e de incentivos salariais e prêmios por produtividade.

É o que vemos hoje com os “métodos replicáveis” de apostilas no ensino superior ou na venda de sistema de ensinos, ou parcerias que vendem um pacote pronto. Assim verificamos que muito dos elementos propostos por Taylor estão muito presentes nas propostas atuais de gestão de mercado para o público, apesar de o discurso ser de modernização na gestão.

Mas, as teorias de administração gerencial não são apenas discursos; também a influenciam. Assim como o neoliberalismo e a terceira via trouxeram influências do quase-mercado para a administração pública, outra estratégia do capital para superação da sua crise, que trouxe importantes mudanças foi a reestruturação produtiva, com os princípios de flexibilização, trabalho em equipe, compressão espaço/ tempo, respostas rápidas e criativas às demandas.

Entendemos que há um hibridismo nas concepções e práticas vivenciadas pelas escolas misturando desde os princípios do patrimonialismo e clientelismo, administração burocrática, e gestão gerencial.

Conseqüências para a gestão democrática

No Brasil, assim como outros países da América Latina, ocorreu um enorme descompasso entre o processo de abertura democrática, após um longo período de ditadura e a crise da democracia, onde as estratégias do capital para superação da crise já estavam em curso e minimizavam os direitos sociais, como já mencionamos no item anterior.

Assim, ao mesmo tempo em que os direitos sociais e a democracia eram minimizados, no Brasil, os anos 1980 foram marcados por um processo de abertura política, com participação popular e organização da sociedade na luta por direitos, gestão democrática do Estado, enfim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Estes movimentos foram em parte frustrados pelos pactos feitos pelo alto em que o mesmo grupo dirigente continuou no poder e em parte pelas estratégias do capital de minimização de direitos.

Assim, não é por acaso que, apesar de termos avançado na materialização de direitos através da legislação, temos a dificuldade de implementá-los, em parte pela ofensiva neoliberal, mas também porque a nossa cultura democrática é ainda muito embrionária, o que facilita o consenso em torno da lógica de mercado e de produto em detrimento da lógica democrática, com ênfase na participação coletiva das decisões e no processo.

Entendemos que a idéia de gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Neste sentido, por exemplo, a eleição para diretores é importante não apenas para que os dirigentes educacionais sejam eleitos pelos seus pares e pela comunidade, mas também porque a eleição é um processo de aprendizagem. E a eleição dos diretores e participação no conselho escolar são processos de construção da democracia, tanto para comunidade escolar, quanto pra

comunidade em geral, porque a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um logo processo de construção. (PERONI, 2010)

Público- privado e a gestão democrática

Historicamente, foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado no nosso país. O próprio Estado assumiu um espaço muito voltado aos interesses privados; assim, a democratização da educação pública ainda é um longo processo em construção.

Portanto, não é um processo novo e que ocorre simplesmente pelos princípios neoliberais da *Public Choice*, ou pela reestruturação produtiva, que requer sujeitos com competências específicas para as novas demandas do mercado, mas como mencionamos no início do artigo, o Estado, a gestão pública, e, em especial, a educacional se materializam em um determinado momento histórico com características específicas e são partes de um movimento histórico maior. Neste sentido, verificamos que no Brasil, a concepção de quase mercado na educação tem sido introduzida principalmente através da interlocução direta dos empresários com os governos como o Movimento Todos pela Educação, ou através de parcerias em todos os níveis, desde o nacional até o escolar, comum, por exemplo, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto UNIBANCO com o Programa Jovem do Futuro, enfim, inúmeras entidades privadas, que tem o mercado como parâmetro de qualidade. E que tem a simpatia da sociedade por se apresentarem como instituições filantrópicas, sem fins lucrativos, que querem o “bem” da educação.

Temos um histórico de pesquisas sobre o assunto⁸, e aqui apresentaremos como exemplo das discussões teóricas apresentadas, a pesquisa recentemente concluída “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a

⁸ PERONI, 2003, PERONI, ADRIÃO, 2007, ADRIÃO, PERONI, 2010.

Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”⁹. O Instituto Ayrton Senna (IAS) foi escolhido pela importância da atuação do Instituto nas redes públicas de ensino em todo o país.

Verificamos na pesquisa que, entre as principais implicações da parceria para a gestão democrática da educação, ocorre a diminuição da autonomia do professor, que entre outros fatores fica minimizada, desde quando recebe o material pronto para utilizar em cada dia na sala de aula e tem um supervisor que verifica se está tudo certo, até a lógica da premiação por desempenho, que estabelece valores como o da competitividade entre alunos, professores e escolas, como se a premiação dos mais capazes induzisse a qualidade via competição.

A outra questão diz respeito às metas estabelecidas, que passam a dar mais ênfase ao produto final e não mais ao processo, como é característica da gestão democrática, que visa a construir uma sociedade democrática e participativa.

No entanto, a lógica de mercado na educação não ocorre apenas através das parcerias diretas com empresas travestidas de instituições do terceiro setor, mas também diretamente através de programas do governo federal que chegam diretamente a todas as escolas brasileiras, sem a intermediação de governos locais, como é o caso do Plano de desenvolvimento da escola (PDE Escola), vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação, na dimensão de gestão educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Antes de ser expandido para todas as regiões, o PDE já era muito criticado e inclusive ocorreu uma pesquisa vinculada à ANPAE, que já apontava para a proposta de gestão do PDE em dissonância com a gestão democrática:

⁹ Pesquisa coordenada pela prof. Theresa Adrião e vice coordenação Vera Peroni e parcialmente financiada pelo edital Ciências Humanas/ CNPq.

A investigação analisa, mediante abordagem qualitativa, o impacto dessas experiências na gestão e na organização de escolas básicas brasileiras. Percebe o fortalecimento de uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Percebe, ainda, uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide de quem executa, além de fragmentar as ações em projetos desprovidos de sentido político (FONSECA, 2003, p. 1)

É impressionante verificar que, após tantos questionamentos da área, o Programa foi expandido para todas as regiões, entrando em todas as escolas brasileiras, o que terá um impacto enorme para a gestão democrática e quase sem resistência.

Para LUMERTZ (2011), o PDE–Escola é apresentado pelo MEC como uma ferramenta gerencial que auxilia no processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. O objetivo apresentado do Programa é a autonomia das escolas e a melhoria da qualidade de ensino. Para a autora, o “referencial teórico deste material traz autores que não dialogam com a gestão democrática do ensino do público. Cita como experiência de êxito, entre outros, o programa “Escola Campeã” do Instituto Ayrton Senna.” (LUMERTZ, 2011, p. 12)

É interessante que o mesmo PAR (Plano de Ações Articuladas) ao mesmo tempo em que desenvolve o PDE escola, com uma gestão gerencial, também oferece a Escola de Gestores, um curso de especialização para diretores de escolas públicas, que tem toda a sua proposta curricular e formato no sentido de fortalecer a gestão democrática da educação.

Considerações Finais

Reivindicamos direitos sociais universais, a questão é quem tem o dever de assegurá-los. Entendemos que o poder público tem esse dever, mas que está em jogo tanto a execução da política, como o seu conteúdo. A democratização do Estado e da sociedade é um processo longo e difícil e passa pela educação em todos os níveis e instâncias. Assim, quando abrimos mão da gestão democrática pela lógica gerencial, que quer um produto rápido e adequado às exigências do mercado no período atual, estamos pactuando com outra proposta de educação e sociedade e desistindo ou minimizando a importância da construção da democracia que historicamente não tivemos.

Enfim, são muitas as questões e principalmente as consequências para a gestão e para a democratização da educação nesse período histórico. Vivemos num período democrático, mas está naturalizada a ideia de que não é mais possível a universalização de direitos sociais e também que o parâmetro de qualidade está no mercado. E, por fim, destacamos que a democracia não é uma abstração e deve ser entendida como a não separação entre o econômico e o político, como a materialização de direitos e igualdade social.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (org.). *O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. *Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Relatório de pesquisa, 2010.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano de Gestão do Governo Lula*, Brasília, DF 2003.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Carta de Brasília*. Brasília, DF, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

BRENNER, Robert. Revista Vírus, Portal Esquerda.net, Portugal , 2008

BUCHANAN, James; MCCORMICK Robert; TOLLISON, Robert. *El analisis economico de lo politico: lecturas sobre la teoria de la eleccion publica*. Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1984.

CHESNAIS, François (org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

FONSECA, Marília. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cad. CEDES [online]*. 2003, vol.23, n.61, pp. 302-318.

GIDDENS, Antony. *A Terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Antony (org.). *O debate global sobre a Terceira via*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

LUKÁCS, Georg, *Introdução a uma estética marxista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

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

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo De onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac editora, 2001 (série ponto futuro;6)

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. 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, Vera, ADRIÃO, Theresa. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília, INEP, 2007.

THOMPSON. E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

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