

A reforma do Estado enquanto movimento global teve dois momentos marcantes na década de 1990: o primeiro em prol de um Estado mínimo defendido pelo Consenso de Washington (que, na verdade, partia do princípio de um Estado irreformável e acabou por disseminar diagnósticos inequívocos sobre a ineficiência do Estado e, também, certo pensamento único sobre a ineficácia dos serviços públicos) e, o segundo, em defesa da construção de outra qualidade de Estado adequada às demandas de desregulamentação financeira.

Em 1995, o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) apresentou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Embora não tenha sido implementado, alguns pressupostos desse documento orientaram muitos aspectos da política administrativa e também da política educacional da década de 1990. Este plano parece se inserir no quadro mais amplo da segunda fase do movimento de defesa da reforma do Estado, uma vez que pretendia fortalecer o Estado em termos de sua eficácia reguladora, levando em conta o contexto da economia de mercado. O documento explicitava ter havido duas reações à chamada crise do Estado brasileiro, sendo a primeira a de ignorar a crise dos anos 1980, ocorrida na esteira da transição democrática, e a segunda, a reação neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas se revelaram irrealistas: uma porque subestimou tal desequilíbrio e a outra por sua natureza utópica. Assim, o plano apresentado em 1995 representaria, na visão do governo FHC, uma resposta consistente ao desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas.

Almejava-se um Estado gerencial voltado para o controle dos resultados e com certo nível de descentralização que chegasse até ao cidadão. Nesse sentido, o grande desafio seria garantir e ampliar a governança do Estado brasileiro mediante um ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado e a inovação dos instrumentos de política social. No documento ficou evidenciada a relação entre o ajuste fiscal e a implementação de políticas públicas, pois, mediante a privatização e a transferência de alguns serviços públicos estatais para o setor público não-estatal, o Estado poderia reduzir o seu papel de executor ou prestador direto de serviços, passando a assumir apenas o papel de regulador e coordenador político.

Esse complexo e multifacetado processo é constituído e constituinte da chamada Nova Gestão Pública (NGP), cuja tendência está em franco desenvolvimento em diferentes países. Trata-se de estratégias de carácter orgânico do atual ciclo de desenvolvimento que, ao diagnosticar a crise do Estado, preconiza reformas referenciadas nos parâmetros do mercado e da administração gerencial. Tal tendência coloca em evidência o carácter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação que o próprio Estado induz e reverbera.

No Brasil, observa-se a chegada dessa NGP especialmente manifesta no movimento de privatização, o qual se configura a partir de diferentes modalidades institucionais. Conforme já indicava Donauhe (1992), no início dos anos 1990, a privatização envolve três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total). Destarte, no campo da educação, em específico, podemos acrescentar outra modalidade às descritas pelo autor, qual seja: fornecimento público com gestão privada (privatização da dinâmica escolar), a qual adota “ferramentas” e lógica da gestão privada no âmbito do setor público.

A consequência de tal hibridismo é que ocorre um deslocamento do âmbito das políticas sociais para a esfera econômica e a adoção de modelos gerenciais do mercado, conforme evidenciam os textos que compõem o presente número temático, ao problematizar e analisar as diferentes configurações da Nova Gestão Pública e seus efeitos nas agendas educacionais do Brasil, Buenos Aires, Cataluña, Chile, França, Inglaterra, Itália, Noruega e Quebec. Estudos sobre a relação público e privado, têm sido frequentes na literatura sobre as políticas educacionais e educação e trabalho, tendo aparecido ciclicamente nas pesquisas vinculadas a esses campos de estudos. Atualmente, somos confrontados com novas problematizações sobre essa temática tendo em vista os inúmeros debates realizados em diferentes instâncias da sociedade, propondo um conjunto de diretrizes curriculares, políticas avaliativas e dispositivos legais que visam estratégias de privatização da dinâmica escolar, incluídas no Plano Nacional de Educação (PNE).

As reformas educativas processadas no âmbito da NGP são cambiantes, diversificadas e têm como base de sustentação, em seu *modus operandi*, a ofensiva contra a esfera pública, historicamente construída nas arenas das lutas sociais em defesa dos interesses comuns. As estratégias favoráveis à materialização da privatização parecem transcender tempos e espaços, encontrando adeptos em diferentes momentos históricos e em distintos contextos. Se bem as disputas e tensões que envolvem tal processo não sejam novas, os mecanismos atualmente assumidos se renovam, exigindo, portanto, novos olhares interpretativos.

No momento em que se completa um ano da aprovação do PNE 2014-2024, vale lembrar que este foi aprovado com a missão de enfrentar o desafio de assegurar, no prazo de uma década, uma escola de qualidade a todos os brasileiros. Para isso, nele estão previstos o investimento de 10% do PIB em recursos públicos para a educação pública, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), bem como a construção de um Sistema Nacional de Educação, subscrevendo-se nele, também, os sistemas sobrepostos de avaliação, sistema de inclusão, além do regime de colaboração das instâncias de pactuação interfederativa.

O PNE prevê também a criação de um Sistema Nacional de Avaliação, aliás contraditório em seu Art. 11 e Meta 7, que considere a avaliação de resultados através do desempenho dos alunos em testes padronizados, mas que também incorpore indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e dos profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis, e os processos de gestão e a base nacional comum curricular, além da valorização do profissional da educação e da formação inicial e continuada do magistério da Educação Básica, visando a avaliação da “qualidade da educação”.

Contudo, o mesmo Plano que abre perspectivas tão promissoras para a educação pública brasileira é marcado por fortes contradições e aspectos preocupantes, tal como a destinação de recursos públicos ao setor privado. Esta medida se articula com a lógica das políticas de avaliação por resultados centradas no desempenho de alunos mediante testes estandardizados e de responsabilização dos sujeitos escolares, políticas estas que, por sua vez, demandam um currículo nacional padronizado na forma de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Todos aqueles que acompanharam a elaboração do PNE desde o início, em especial na Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) de 2008 e na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, logo se dão conta que o texto finalmente aprovado abriu enorme possibilidade de transferência de recursos ao setor privado. Em seu art. 5º, a Lei nº 13.005 permite a contabilização dos recursos públicos destinados ao setor privado através do Pronuni, Pronatec, Fies (via subsídios) e das bolsas de estudo e convênios (que atingem mais diretamente a educação infantil) para efeito de demonstração do cumprimento da meta 20 (7% do PIB, em 2019, e 10% do PIB, em 2024).

Ora, todos esses programas aprovados nos últimos anos representam uma clara inflexão do que determina a Constituição Federal quando estabelece como regra a destinação de recursos públicos para escolas públicas, admitindo-se poucas exceções e somente de forma transitória. Expressam também um lamentável retorno às formas de reestruturação do Estado, que vicejaram nos anos FHC,

de enfraquecimento da organização estatal, de substituição da oferta pública por diferentes arranjos privados, todos caracterizados pela precarização dos direitos dos cidadãos.

Para essa lógica de privatização, de ampliação da parcela do fundo público destinada a grupos privados, a avaliação por resultado, Meta 7, entendida como nota do aluno em testes padronizados, é central. Não é por nada que o PNE fixa metas a serem atingidas não só no Ideb, mas também no Pisa. Todos sabemos que as escolas privadas apresentam um desempenho superior às públicas nesses exames, reforçando, por conseguinte, a imagem de maior eficiência e qualidade do setor privado para oferta educacional. O que não se diz é que boa parte do desempenho dos alunos da rede privada se deve ao nível socioeconômico e ao “capital cultural” de suas famílias e não às escolas que freqüentam. Estudos recentes realizados pelo Inep levam-no, contraditoriamente com as ações que desenvolve, a concluir o óbvio:

[...] é uma miragem esperar que escolas que atendem aos alunos mais pobres consigam, na média geral, igualar o desempenho das que trabalham com jovens de famílias mais ricas. Isso é ainda mais óbvio no contexto brasileiro, onde os estabelecimentos nos quais estudam esses mais pobres são, em geral, também piores em termos de infraestrutura. (GOIS, 2015)

Ao mesmo tempo, a experiência internacional mostra, e o Chile é o exemplo mais evidente disso, que quanto mais aumenta a oferta privada, mais segmentado fica o sistema educacional, não havendo melhora sequer nos índices educacionais medidos por avaliação de resultados. A desigualdade se amplia e se acentua a piora da qualidade do atendimento para os grupos mais vulneráveis da sociedade. Os únicos beneficiados são os empresários educacionais e suas organizações sociais.

Quando criticamos esse modelo de avaliação centrado em resultados, nos acusam de sermos contra o direito dos alunos aprenderem. Ora, mas esse modelo existe desde os anos 1990 e os alunos continuam não tendo assegurado o seu direito de aprender. A quantas avaliações por resultado, através de provas e testes, as crianças e os jovens brasileiros foram submetidos nesse período, sem qualquer impacto na melhoria da qualidade? Pior, os currículos foram sendo empobrecidos a ponto de, na rede estadual de São Paulo, os alunos do primeiro ao terceiro ano do ensino fundamental terem acesso limitado aos conteúdos de História, Geografia e Ciências, ficando 85% do tempo destinado à língua portuguesa e matemática! A única forma de garantir o direito à aprendizagem, como mostra a experiência internacional de sucesso, é garantir uma escola pública estatal com parâmetros básicos de qualidade (razão alunos/turma, equipamentos, professores

com formação adequada ministrando o componente curricular de sua área de qualificação, equipe estável) para todas as crianças e jovens.

Esse retorno aos anos 1990, ao sonho neoliberal, a um Estado que delega suas atribuições ao setor privado, é tudo o que a educação brasileira não pode sofrer, ainda mais em um cenário de crise econômica com probabilidade de produzir efeitos por toda a década de vigência do atual PNE. O perverso desse cenário é que, enquanto o MEC sofre cortes orçamentários superiores a R\$ 10 bilhões de reais, os recursos para o Fies aumentam, superando nesse ano, com certeza, a marca dos R\$ 16 bilhões. Isso em um país que possui um dos sistemas de ensino superior mais privatizados do mundo.

Outra faceta complementar incide nos processos de gestão da escola e dos sistemas de ensino. E aqui, mais uma vez, o privado surge como exemplo de eficiência. Hoje, no Brasil, um número muito elevado de municípios visando aumentar o índice do Ideb abre mão do Programa Nacional do Livro Didático, que distribui gratuitamente material às escolas, para comprar tanto sistemas apostilados quanto assessorias pedagógicas de grupos privados, muitas vezes sem licitação pública. E haja preparação para a Prova Brasil e para o Pisa! Preparar para avaliação por resultados através de testes sempre foi o negócio desses grupos privados de ensino que hoje estão no mercado, afinal, boa parte deles nasceu como cursinhos pré-vestibulares, tendo como professores alunos de graduação. Logo, dizem alguns, por que professores?

Sobre a propalada eficiência do setor privado cabe a pergunta: se esse setor é tão eficiente, por que, como mostram as estatísticas do Sebrae, a maioria dos negócios vai à falência nos anos iniciais? Aliás, o Sebrae é um órgão privado que vive de tributos pagos pela população. Quantas marcas que dominavam o mercado há meio século continuam hegemônicas? A lógica da eficiência do setor privado chama-se lucro; no setor público: garantia de direitos com qualidade, em especial aos mais vulneráveis. São dois padrões antagônicos de gestão. No setor privado, ver o concorrente falir é vitória. Na educação pública, ao contrário, não interessa obter boa nota no Ideb às custas da transferência (expulsão) dos alunos com menor “nível sócio econômico e cultural” para outra escola. Fazer uma escola que seleciona é fácil; é o que faz o setor privado e foi o que a escola pública também já fez no passado. E muitos diziam que ela era boa. Difícil é oferecer uma educação de qualidade para todos, independentemente de condição e procedência social dos alunos.

Nessa mesma linha, cabe não esquecer que o setor privado, além de atuar em proveito próprio, também pretende servir de modelo, defendendo que suas formas de gestão seriam mais eficientes, inclusive na escola pública básica. Nestes termos, o jornal Folha de São Paulo noticiou a realização, em São Paulo, nos dias 2 e 3 de setembro, do Seminário Internacional *Caminhos para a qualida-*

*de da educação pública: Gestão Escolar*, um evento planejado conjuntamente pelo jornal e o Instituto Unibanco. Referido evento contou com a participação, além do Ministro da Educação e do presidente do Inep, de educadores estrangeiros, que ofereceram sugestões nos termos mencionados, tomando como ponto de partida experiências realizadas em seus países, sendo seguidos em seu intento por gestores nacionais que fizeram o mesmo tomando como exemplo os estados em que atuam. Não satisfeitos, foram além do exame de formas de gestão, estabelecendo relações entre estas e a constituição do currículo em termos de gestão escolar, conforme informou o caderno especial da Folha de São Paulo. Tomando como referência a experiência da Austrália na construção do currículo para a escola básica que estipula “o conteúdo mínimo que todo australiano deve conhecer”, o jornal destaca que “[...] no Brasil, a definição de um currículo nacional previsto em lei, mas nunca implantado, é citada como fator para resgatar o ensino médio do marasmo”, o que remete, imediatamente, a outro tema polêmico, também presente no PNE, qual seja, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), estratégia enfim redefinida, além da Constituição e da LDB, associada estreitamente à Meta 7, como instrumento que permitirá maior refinamento na avaliação por resultados.

A primeira versão da BNCC foi disponibilizada no site do MEC com o prazo até junho de 2016 para a elaboração de sua versão final a ser enviada para aprovação no Conselho Nacional de Educação. A proposta nasceu sem que as entidades nacionais de estudos e pesquisas, espaços de análise e difusão das pesquisas da política educacional, bem como o Fórum Nacional da Educação fossem ouvidos. O processo de consulta será através de audiência pública via web, com a possibilidade de participação individual, redes de escolas e entidades. Não está previsto a realização de debates e/ou de um seminário nacional. O processo, apresentado pela Secretária da Educação Básica (SEB) como democrático, não é transparente quanto ao *modus operandi* usado para a seleção do que será ou não incluído da/na proposta disponibilizada on line e enviado ao CNE. No entanto, a matéria “comemorativa”, publicada no espaço *Tendências e Debates* da Folha de São Paulo, redigida pela Fundação Lemann, reafirma o vezo autoritário dos setores empresariais, pedindo urgência e rapidez na sua implantação.

De fato, para que prolongar uma conversa cujo desfecho é de antemão previsível? Se, de um lado, é verdade que “não contamos com um currículo nacional padronizado”, conforme desejo expresso, também na Folha de São Paulo (SCHWARTSMAN, 2015), por um representante desses reformadores empresariais, temos, por outro lado, as consistentes Diretrizes Curriculares Nacionais – construídas democraticamente e aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação – as quais traduzem orientações curriculares para o desenvolvimento de um ensino de base comum a todos, como direito social, em todas as etapas da educação básica. E, de resto, como já foi aqui mencionado, há o texto elaborado pela Conferência Nacional da Educação (Conae). Mas tais políticas estão sendo

acintosamente ignoradas na elaboração da BNCC obrigatória, assim como está sendo também desprezado o Art. 205 da Constituição, na medida em que clara e explicitamente não é apontado como a base do conceito da educação, bem como os princípios dela decorrentes.

Estudos acadêmicos realizados por educadores mostram que, mais uma vez, o processo de planejamento da política educacional no país foi invertido. Uma BNCC é parte da política educacional nacional, a qual pressupõe uma concepção de educação e de sistema nacional de educação, a construção de um sistema de formação de professores, de um sistema nacional de avaliação, financiamento etc. (FREITAS, 2015)

De fato, estamos implantando mais uma política constituinte da NGP. Os países de referência são aqueles cujas políticas meritocráticas e de responsabilização de alunos e professores, centralizadas na privatização da escola pública, já foram há muito tempo contestadas por seu fracasso, como é o caso dos EUA ou do Chile, agora estrategicamente substituídos pela Austrália e o Canadá (Ontário), tal como nos mostra a reportagem sobre o Seminário do Instituto Unibanco e da Folha, países que são, no entanto, promotores das mesmas práticas equivocadas.

Enfim, em vez de eleger uma política nacional de educação capaz de ampliar a participação e o protagonismo das escolas e dos profissionais da educação, o MEC continua aderindo às políticas globais da NGP, fortemente respaldadas pelos interesses empresariais de padronização do ensino, com vistas à avaliação por resultados, de controle privado sobre a gestão da escola e com o credenciamento dos diretores aceito pelo MEC. Estas perspectivas de imposição da concorrência, resultante de políticas de mérito e bônus para professores e escolas e do mercado nas relações educacionais, de políticas direcionadas à privatização progressiva da escola e de destruição do sistema público de educação foram reafirmadas no referido Seminário do Instituto Unibanco e Folha de São Paulo.

Com efeito, a compreensão das facetas da NGP, nacionalmente manifestas, especialmente nos mecanismos de privatização da educação escolar e nos processos de avaliação, requer um entendimento que busque superar a conceitualização corrente que entende a privatização circunscrita às ações de venda dos ativos públicos e sua conseqüente transferência para a esfera privada. Trata-se de diferentes estratégias de instalação da lógica mercadológica no âmbito das instâncias públicas. É, pois, uma importante tarefa do pensamento crítico tornar mais visíveis os mecanismos produtores da privatização da educação, das políticas que aprofundam a exclusão social e desorientam a sociedade por meio do discurso do suposto “capitalismo civilizado”, o qual também segrega, exclui e oprime determinados sujeitos da arena educacional.

## Referências

CENPEC. *Consensos e Dissensos sobre a Base Nacional Comum Curricular*. Por uma educação que o Brasil merece. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/2015/09/21/relatorio-da-pesquisa-consensos-e-dissensos-sobre-a-base-nacional-comum-curricular/>.

DONAHUE, J. D. *Privatização – fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

FREITAS, L. C de. Avaliação Educacional. *Blog do Freitas. Política Educacional e Base Nacional*, 17 e 18/09/2015. Disponível em: <http://avaliacaoeducacional.com/>.

GOIS, A. Novo estudo do Inep mostra o quanto a pobreza impacta o aprendizado, mesmo nas melhores condições possíveis. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 09/09/2015.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L.C.B., WILHEIM, J., SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, Brasília: ENAP, 1999.

SCHWARTSMAN, H. Padrão de Ensino. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 19/09/2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015V36N132>