

A educação pública e sua relação com o setor privado

Implicações para a democracia educacional

THERESA ADRIÃO*
VERA MARIA VIDAL PERONI**

RESUMO: O texto trata das implicações para a educação das parcerias entre o público e o privado, nas quais a “propriedade” da educação permanece estatal, mas em muitos casos, o setor privado define sua gestão e o conteúdo do processo educativo, com graves consequências para a autonomia do trabalho docente e a democratização da educação.

Palavras-chave: Relação público-privado. Educação em parceria. Sistemas de ensino.

Para iniciar

A política educacional brasileira vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo modificações em sua pauta de debates e redefinindo, na prática, questões pactuadas pelos educadores no período correspondente à década de 1980. Conteúdos atribuídos à descentralização, autonomia da escola e à participação, que foram, naquele período, as bases do debate sobre a gestão democrática da educação, hoje pouco tem de democráticos, quando se prestam, em verdade, a ocultar a desresponsabilização governamental diante do quadro educacional brasileiro.

Estas alterações não ocorrem apenas no campo da educação, visto que são observadas nas políticas sociais de uma maneira geral e resultam das estratégias adotadas pelos setores hegemônicos como resposta à crise do capitalismo. Buscando melhor perceber esse movimento este texto objetiva refletir sobre as relações entre o poder público e o setor privado para a gestão e a oferta da educação básica, resultantes de distintos formatos de “parcerias público-privadas”, termo aqui entendido como em

* Doutora em Educação. Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp).

** Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Bezerra (2008), ao sintetizar as contribuições de Luís Eduardo Patrone Regules (2006) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005):

[...] a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (termo de parceria), bem como da sua aceitação pela doutrina no âmbito do Direito Público. Cabe ainda, nesta perspectiva, a designação de todas as formas de sociedade que, apesar de não formarem uma nova pessoa jurídica, se organizam entre os setores público e privado, para a consecução dos interesses públicos. (BEZERRA, 2008, p. 63-64)

Nesse sentido, a expressão parceria público-privada adotada neste trabalho implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade. (BEZERRA, 2008)

Crise do Estado, sua reforma e as estratégias para campo educacional

Para analisar a atual configuração do público/privado na educação brasileira, partimos da tese de que o capitalismo vive a agudização de sua crise estrutural (ANTUNES, 1999; CHESNAIS, 1996; HARVEY, 1989, 2005; MÉSZÁROS, 2002) e, por isso, as contradições que lhes são inerentes estão mais acirradas. Se no pós-guerra as estratégias adotadas para ampliar o fôlego do capital expressaram-se, principalmente, na combinação fordismo/keynesianismo para os países centrais e fordismo/estado desenvolvimentista para os países periféricos, neste período as principais estratégias articulam, em todo ou em parte, prescrições neoliberais¹ ou da Terceira Via² num contexto de reestruturação produtiva e globalização econômica. É bom que se diga que tais tentativas apresentam, em nosso entender, um prazo de validade relativamente curto, pois ignoram a natureza estrutural e estruturante das crises no capitalismo (HARVEY, 1989, 2005), como indica a atual conjuntura internacional.

Identificar a origem da crise com uma crise fiscal e do padrão de intervenção do Estado, como diagnosticado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via, ignora sua inserção no movimento maior de crise do capital e traz, para efeito do que nos propomos discutir neste texto, duas principais consequências: a) o Estado deveria buscar como parâmetro de qualidade o mercado e b) as instituições públicas, aqui entendidas como estatais, não deveriam mais ser as principais responsáveis pela execução das políticas públicas (PERONI, 2003; PERONI; ADRIÃO, 2005). Essas consequências redefinem o papel do Estado e a relação com a esfera privada, uma vez que o:

papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. 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). (PERONI, 2006, p. 14)

No caso brasileiro, no Plano de Reforma do Aparelho do Estado observamos influências do neoliberalismo, ao localizar no Estado a origem da crise e ao propor como estratégia para sua solução a privatização de parte do aparato estatal. (BRASIL, 1995). No entanto, as orientações reformadoras da gestão pública brasileira, expressas no Plano, apresentam também influências da Terceira Via, vertente identificada por seus proponentes (GIDDENS, 2001) com a atualização social-democracia. Para o ex-ministro Bresser Pereira, a interpretação da crise do Estado e a consequente estratégia social liberal, que fundamentam o Plano de Reforma do Estado, tomam emprestadas do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado. Porém, ao invés de optar exclusivamente pela diminuição do aparato estatal mediante a privatização de sua estrutura e pela transferência para o mercado da oferta de serviços públicos, indica a necessidade de reformá-lo, por meio da adoção de mecanismos de gestão vigentes no campo empresarial.

A este corroboram para a reforma iniciada com Plano,

as alterações na gestão pública decorrentes da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 e, mais diretamente no caso dos municípios, da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000. Este último, ao delimitar os gastos do poder público, também induziu o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com Pessoal em 60% dos Orçamentos públicos; exigências que estimularam a opção pela terceirização dos serviços. (ADRIÃO, 2008, p. 5)

Deste redesenho proposto para reforma do Estado, pinçamos duas tendências: por uma, o Estado se retira da execução, mas permanece com financiador e avaliador das políticas sociais estas agora ofertadas por distintos agentes privados, configurando o tem sido identificado como a propriedade pública não-estatal; pela outra, ainda que a atividade ou serviços permaneçam sob a propriedade do Estado passam a ser geridos pela lógica de mercado, aqui identificado como a esfera do quase-mercado (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Na configuração do público não estatal, a natureza da propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a se constituir como uma instituição privada de direito público. Destacamos dois movimentos que concretizam essa passagem na execução das políticas sociais: a) através da alteração do *status* jurídico de uma instituição es-

tatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como exemplos, citamos os casos das organizações sociais, fundações, conselhos escolares que se transformam em Unidades Executoras etc.); b) ou por meio da instituição de parcerias entre o Estado e instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais.

Com o quase mercado, a propriedade permanece estatal, mas a lógica de mercado é que orienta sua gestão, principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo que o Estado, aspecto da teoria neoliberal partilhado pela Terceira Via. Neste caso, como afirma Dale (1994, p. 112):

o que está envolvido não é tanto uma deslocação direta do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais.

As parcerias público-privado vigentes na educação básica materializam tanto a proposta do público não estatal, quanto à do quase-mercado, pois o sistema público acaba assumindo a lógica de gestão proposta pelo setor privado ao instituir os princípios da chamada administração gerencial ou nova gestão pública.

Embora não seja possível afirmar que haja um único modelo proposto para a reforma do Estado e que haja diferença entre os países nos quais as mudanças foram implementadas (JUNQUILHO, 2002), há segundo o autor, ideias chaves que se apresentam constantes:

» A ideia do gasto público como custo improdutivo ao contrário de investimento coletivo e social;

» A identificação dos servidores públicos como *hostis à sociedade*, detentores de privilégios e defensores de interesses particulares;

» A crítica à interferência negativa do Estado nos mercados e a eleição da supremacia destes últimos como mecanismos mais apropriados de distribuição de bens e serviços à sociedade;

» A definição do Estado com o papel principal de promotor/ empreendedor, ao invés de provedor de bens e serviços sociais;

» A importação de práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, incluindo nas agendas públicas temas como: eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos;

» A ênfase na importância do poder e na mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos profissionalizados, no sentido de que passa a ser desejado um perfil voltado à noção de orientador/integrador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador;

- » A privatização de setores econômicos produtivos estatais;
- » A ênfase na desregulação dos mercados comerciais e de trabalho. (JUNQUELHO, 2002, p. 2)

O privado como “parceiro” do público: do que falamos...

A esfera educacional responde às exigências acima indicadas por meio da adoção de distintas políticas de convênio e parcerias: comprando material apostilado, adquirindo sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, ampliando as matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas, além da terceirização de merendas e contratação de funcionários que não integram o quadro do magistério.

As parcerias que incidem diretamente no desenho da política educacional, muitas vezes, partem de um diagnóstico de que os professores não são capazes de planejar suas tarefas e por isso devem receber “tudo pronto”, como podemos verificar na argumentação de Viviane Senna (2000, p. 146):

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil - seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade.

Em alguns casos, o setor público compra os sistemas de ensino com recursos próprios, em outros recebe recursos de outras esferas governamentais para viabilizar a tal aquisição. De qualquer maneira, submete e envolve toda a rede de ensino ou escolas em particular a uma proposta elaborada por segmentos não vinculados à educação local os quais, em nome de uma maior competência técnica substituem o compromisso político da gestão pública com a elaboração e o acompanhamento das políticas educacionais.

Em síntese, a política educacional que vigora como resultado da aquisição de uma “cesta de produtos ou insumos adquiridos no mercado educacional” além de não resultar de discussões com a comunidade escolar, dado ser definida em função de um padrão construído pelo agente privado redefine o espaço do público e minimiza sua autonomia diante do privado. (ADRIÃO, 2008, p. 8)

Tal situação é ainda mais evidente no âmbito dos municípios, tendo em vista as dificuldades político-administrativas que esta esfera governamental apresenta. Lá, a simbiose entre a poder público e a esfera privada:

ao mesmo tempo em que reflete as dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais, apresenta-se como justificativa para a opção de políticas

governamentais que se apoiam na esfera privada, subvencionando-a, ao invés de reverter os recursos públicos para a melhoria e ou consolidação do aparato governamental necessário à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. (ADRIÃO; BORGHI; GARCIA; 2009, p. 4)

Essa condição é ainda mais estimulada pela lógica avaliativa e de responsabilização (*accountability*) que vem sendo introduzida por distintas políticas educacionais atualmente em vigor, pelas quais, em que pese à necessária cobrança pela efetivação de uma educação de qualidade para todos e cada um, imputa ao segmento mais fragilizado e menos aparelhado da esfera governamental a superação dos tão denunciados problemas educacionais no Brasil.

A esse respeito são pertinentes as observações de Carlos R. Jamil Cury (2002, p. 196):

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

Não por acaso, ouve-se recorrentemente dos gestores governamentais como justificativa para a adoção desse tipo parceria a busca por certa “qualidade da educação”, ainda que esta seja imposta por avaliações externas e ditadas por uma lógica mercantil. O conceito de qualidade também nos remete ao debate acerca da função social da escola (PERONI, 2008). Sabe-se que historicamente, a educação sofreu influências do mercado e, particularmente neste período do capitalismo, a gestão e o conteúdo escolar são profundamente marcados por uma noção de qualidade, instrumental ao mercado e adequada às demandas da reestruturação produtiva.

Há ainda outra maneira pela qual o campo educacional tem se adequadado aos ditames da Nova Gestão Pública, esta se refere ao financiamento ou subvenção por parte do poder público a escolas e/ou instituições privadas com e sem fins lucrativos. A justificativa para tal fenômeno recorre à necessária efetivação do direito à educação básica, razão pela qual se generalizam programas de “compra” de vagas em escolas privadas em substituição à ampliação das vagas em escolas públicas.

Tal tendência, ainda que historicamente presente quando se trata do direito das crianças às creches, tem se ampliado para a educação infantil de sorte que em alguns casos, a própria estatística educacional é comprometida na medida em que o município contabiliza como pública a vaga oferecida pela instituição privada *strictu sensu*, mas por ele subvencionada. Esse movimento indica uma preocupante ampliação do atendimento à demanda custeada por recursos públicos, mas em subsumida à ampliação e à disponibilidade do setor privado. (ADRIÃO, 2008; BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009, DOMICIANO, 2009)

Educação básica: descentralização, desigualdades e privatização

Em síntese, o quadro para a ampliação da simbiose entre o setor privado e público via distintas formas de parceria está dado: hegemonia de um discurso reiterado durante duas décadas de que o setor privado é mais eficaz e eficiente que o estatal e reafirmado pelas reformas na gestão pública, retração do crescimento do mercado para o setor privado na educação pela quase estagnação das matrículas e descentralização das responsabilidades educacionais para os municípios.

Perguntam-nos sobre as consequências para a gestão da educação pública, principalmente para a gestão democrática dessa educação, tendo em vista a padronização e a determinação sobre o que e o como ensinar. Como implementar a já limitada, porém duramente conquistada, autonomia para os estabelecimentos de ensino elaborarem suas propostas pedagógicas em **parceria**, esta sim desejada, com a comunidade usuária?

Como efetivar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino sem a participação dos segmentos escolares nas definições das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos?

Se é certo que os sistemas públicos de ensino e as escolas pouco lograram na batalha pela garantia do direito à educação para a maioria, haja vista a permanência de vários mecanismos de exclusão, também é certo que delegar a segmentos alheios à esfera pública, sobre os quais o controle social é ainda mais difícil, a tarefa de atender à demanda e de gerenciar a política educacional pouca contribuição trará para a extensão do direito à educação, tendo em vista que apenas o Estado, por sua natureza universalista, e ainda limitadamente, por sua condição contraditória, pode exercer.

Recebido em abril e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 Por prescrições neoliberais, entende-se o conjunto de medidas adotado pela maioria dos países do ocidente que combinava, basicamente, a diminuição da presença estatal na oferta e manutenção de políticas sociais, ajustes fiscais e a liberalização dos mercados tendo em vista, principalmente, as demandas do capital financeiro.
- 2 *Terceira Via*, segundo seu mais importante proponente: “[...] se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo.” (GIDDENS, 2001, p. 36).

Referências

ADRIÃO, Theresa. **Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 5., 2008, Uberlândia. Anais... Uberlândia: UFU, 2008.

_____; GARCIA, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. **A aquisição de “Sistemas de Ensino” por municípios paulistas: privatizando a educação pública?**. Rio Claro, 2009. Mimeo. 16 p.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BEZERRA, Egle Pessoa. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: estratégias para a oferta do ensino? 2008. Dissertação (mestrado) – Instituto de Biociências, UNESP, São Paulo.

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

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete. **Creches conveniadas no Brasil e a tradição na relação público-privado**: continuidades e rupturas. Rio Claro, 2009. Mimeo. 19 p.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, Afrontamento, n. 12, p. 109-139, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOMICIANO, Cássia Alessandra. **O programa ‘bolsa-creche’**: um estudo comparativo dos municípios paulistas de Hortolândia e Piracicaba. Relatório de Pesquisa. UNESP, 2009.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha; ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel Fontes. A Nova Gestão Pública e o contexto educacional brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CIDInE, 1., 2009, Vila Nova de Gaia. **Anais...** Portugal: Universi-

dade do Aveiro, jan. 2009.

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

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

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Reforma gerencial o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Portugal, 2002. p.1-23.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; ADRIÃO, Theresa. O público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In.: _____. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p.137-154.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

REGULES, Luís Eduardo Patrone. **Terceiro Setor**: regime jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006.

SENNA, Viviane. O Programa Acelera Brasil. **Em aberto**, Brasília, MEC/INEP, v. 17, n. 71, p. 145-148, 2000.

Public education and its relation to the private sector *Implications for educational democracy*

ABSTRACT: This paper deals with the implications public-private partnerships may have in public education. In those partnerships, the 'ownership' of education remains with the state, but in many cases the private sector defines its management and the contents of the educational process, with severe consequences to the autonomy of teaching work and democratization of education.

Keywords: Public-private relationship. Education in partnership. Teaching systems.

L'enseignement public et ses rapports avec le secteur privé *Des implications pour la démocratie en éducation*

RÉSUMÉ: Ce texte porte sur les implications pour l'éducation des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Dans ce genre de partenariat, l'enseignement «appartient» à l'État, mais le secteur privé définit souvent la gestion et le contenu du processus éducatif, ce qui entraîne de graves conséquences pour l'autonomie du travail des enseignants et pour la démocratisation de l'éducation.

Mots clé: Rapport public/privé. Éducation en partenariat. Systèmes d'enseignement.

La educación pública y su relación con el sector privado *Implicaciones para la democracia educativa*

RESUMEN: El presente texto trata de las implicaciones para la educación de la colaboración público-privada en la cual la "propiedad" de la educación permanece estatal, pero, en muchos casos, el sector privado define su gestión y el contenido del proceso educativo, con graves consecuencias para la autonomía del trabajo docente y la democratización de la educación.

Palabras clave: Relación público-privado. Colaboración público-privada en educación. Sistemas de enseñanza.