

ANÁLISE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA EM ARTIGOS DA ANPAE SUL

¹Fernanda Amaral de Souza

ferasouza2@hotmail.com

RESUMO

Este artigo é resultado da análise de artigos apresentados no seminário da ANPAE – região sul realizado em Pelotas/RS em 2012, com o tema “Políticas educacional e educação básica”. Foram estudados nove artigos sobre as parcerias público-privadas na educação na perspectiva da análise de conteúdo. Posteriormente, foi realizada a aproximação entre as categorias, buscando as convergências e/ou especificidades das abordagens. Observa-se que os textos analisados questionam questões como autonomia docente, democratização da educação no contexto da nova redefinição do papel do Estado, mas não apresentam ações ou novas estratégias de enfrentamento ao modelo gerencialista que se apresenta na educação.

Palavras-chave: políticas educacionais; Terceiro Setor; parceria-público-privada.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultante da necessidade de compreender as políticas educacionais no contexto de parcerias público-privadas, a partir da análise dos artigos completos apresentados na modalidade de comunicação oral durante o seminário da ANPAE da região sul, realizado nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2012, na cidade de Pelotas/RS.

A discussão teve início durante as aulas de Políticas Públicas em Educação do Curso de Mestrado/ Doutorado da Faculdade de Educação da Universidade Federal de

¹ Professora da rede pública estadual do Rio Grande do sul e aluna especial do curso de Doutorado da Faculdade de Educação /UFPEL

Pelotas (UFPel), ministradas pela professora Maria de Fátima Cóssio, a qual foi uma das organizadoras do referido seminário, com um grupo de alunos aderindo a ideia de discutir e analisar os trabalhos apresentados no mesmo, tendo em vista que as discussões e temas recorrentes apresentados nos levaram a refletir sobre a necessidade dessas políticas partirem para questões práticas como: Que proposições de mudanças nessas políticas implantadas estão sendo feitas por seus pesquisadores? Onde queremos chegar? Como devemos atuar?

O objetivo desta análise é explicitar quais questões são priorizadas nas pesquisas acadêmicas dos três estados da região sul do país, especialmente na etapa da educação básica, com foco nas políticas de Terceiro Setor materializada através das parcerias público privadas, analisando as especificidades das abordagens teóricas e metodológicas e os textos apresentados com o propósito de provocar uma reflexão sobre os mesmos.

O texto está organizado em três subitens. O primeiro explicita a metodologia de análise utilizada neste estudo e aborda as categorias de análise dos textos, confrontando-os com as teorizações do campo de estudos das políticas de Terceiro Setor, mais especificamente as parcerias público-privadas. A segunda parte busca trazer à tona as metodologias de investigação anunciadas pelos pesquisadores em seus textos e quais as principais contribuições dessas pesquisas no aprofundamento do conhecimento das políticas educacionais. A terceira parte procura analisar o potencial propositivo dos artigos no sentido de contribuir para a reflexão e reconstrução de políticas para o campo.

Metodologia de análise de conteúdo no estudo de textos: a construção de categorias

Para realizar as análises dos textos apresentados de forma clara, optou-se por utilizar a análise de conteúdo, que é um procedimento de pesquisa que se situa no delineamento mais amplo da teoria da comunicação e seu ponto de partida é a mensagem.

Para Bardin (1977), a análise do conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam

a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (p.42).

Na análise de conteúdo, Bardin (2002) aponta como pilares a fase da descrição ou preparação do material, a inferência ou dedução e a interpretação. Dessa forma, os principais pontos da pré-análise são a leitura flutuante (primeiras leituras de contato com os textos), a escolha dos documentos (no caso os relatos transcritos), a formulação das hipóteses e objetivos (relacionados com a disciplina), a referenciação dos índices e elaboração dos indicadores (a frequência de aparecimento) e a preparação do material.

Para realizar a análise de conteúdo dos nove textos apresentados dentro da temática, optou-se analisar os artigos a fim de descrever, interpretar e compreender o objeto, na tentativa de captar termos de expressão dos significados contidos nos textos. As categorias foram eleitas a partir das unidades de registros, da frequência com que as unidades aparecem no texto revelando a sua importância. Estas foram realizadas para cada artigo antecedidas de uma pré-análise, com a exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos mesmos.

Dos nove artigos analisados, todos se reportavam como tema principal as políticas de Terceira Setor, com foco específico nas parcerias-público-privadas como a nova forma de gestão das políticas educacionais. Dos nove textos analisados, seis são oriundos de Projetos de Grupo de Pesquisa, um é recorte de pesquisa de doutorado, um é projeto de pesquisa de mestrado e outro é pesquisa teórica. De todos os trabalhos analisados, seis deles apresentavam nas palavras chaves o termo parceria público-privada o que demonstra fortemente essa tendência nas pesquisas atuais sobre educação, fenômeno esse que se reflete sob a nova forma de gestão, com a redefinição do papel do Estado, descentralizando as políticas sociais, em especial a educação, priorizando formas evidentes de financiamento e avaliação dessas políticas com ajustes fiscais, gestão baseada na lógica empresarial e a qualidade das políticas educacionais passa a ser entendida como aumento da eficácia, da eficiência, da produtividade, com redução de custos. ou seja., uma política de resultados baseada nos rankings das avaliações externas realizadas neste contexto.

As categorias de análise dos textos apresentados na Anpae Sul foram as seguintes: Parcerias Público Privadas no Plano de Metas Todos Pela Educação; Políticas Públicas de Educação -PDE; PAR; Guia de Tecnologias Educacionais; Gerencialismo;

Influência dos Organismos Internacionais, consultorias no desenvolvimento econômico do país e formulação de políticas; Terceiro Setor; Democratização da Educação; Sistema Capitalista e a Crise do Capital; Trabalho docente ; Redefinição do Papel do Estado; Financiamento da educação e Performatividade.

O que se observa nas categorias extraídas dos textos analisados é que todos os textos se reportam a nova Configuração do papel do Estado, o qual tem forte característica avaliadora e financiadora de políticas, tornando-se não mais provedor das políticas sociais e educacionais, transferindo responsabilidades para a sociedade civil, ou seja, para o público não-estatal.

No Brasil, a identificação do Estado como responsável pela crise econômica (Peroni; Oliveira e Fernandes, 2009) tem uma de suas melhores expressões no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, na gestão do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, e aprovado em 21 de setembro de 1995, pela Câmara da Reforma do Estado, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Para Peroni; Oliveira e Fernandes, (2009, p. 763) as teorias neoliberais e terceira via têm em comum o diagnóstico de que o culpado pela crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende o Estado mínimo e a privatização e a terceira via a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Ocorre que, tendo o mesmo diagnóstico de que a crise está no Estado, nas duas teorias, este não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: o primeiro a repassa para o mercado e o segundo, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.

Nessa discussão Giddens (2001) argumenta que a base do desenvolvimento econômico é a educação. Para ele, a educação é a principal força no desenvolvimento de capital humano, é o principal investimento público que pode estimular a eficiência econômica e a coesão cívica. O Estado então deve atuar mais como fomentador do que como fornecedor dos serviços. Em seus argumentos, as Organizações não Governamentais (ONG'S) não se portam mais como filantropias frias e distantes, mas como novas oportunidades de inovação das relações sociais, pois combinam eficácia nos negócios com estímulo social e são uma alternativa para as desvantagens do mercado, associadas à maximização do lucro, e de um governo, burocrata e inoperante.

As ONG'S vêm nos últimos anos assumindo a execução das políticas sociais e de educação, e com isso, abarcando grande parte dos recursos governamentais e privados com a tarefa de promover ações sociais antes de responsabilidade estatal. (OLIVEIRA, 2003, p.6)

Nesse contexto a atual social democracia foi batizada de Terceira Via por ser uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social democracia, para Giddens (2001) a Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas três décadas.

A Terceira Via, a qual se encontra implícito nas entrelinhas das políticas educacionais do Brasil, como o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), quando estabelece e adota parceria com o movimento Todos Pela Educação (TPE) para uma grande aliança entre o público e o privado pela melhoria da qualidade da educação do país. O TPE, que está estruturado por uma política de metas acompanhadas e fiscalizadas por todos os membros de uma sociedade, faz um chamamento para um pacto entre a sociedade, os gestores públicos e privados e, de uma forma especial, para que eu e você realizemos um esforço de nação republicana: fazer com que a Educação seja assumida como urgência – portanto, muito mais do que uma prioridade -, sem a qual nosso País não terá futuro. No movimento Todos Pela Educação e nas políticas educacionais (PDE) a performatividade docente opera através da visibilidade estatística dos rankings educacionais (TPE, 2009b, p. 23)

Essas mudanças no papel do Estado, com a valorização das parcerias do estado com o setores a sociedade civil para obter uma boa qualidade da educação pública vão aos poucos desfazendo fronteiras entre o público e o privada, possibilitando a aplicabilidade de modelos de gestão gerencialista focados no estabelecimento e cumprimento de metas. Exemplo disso é o Guia Tecnologias Educacionais do MEC (Ministério da Educação) cujo documento contém a descrição de diversas tecnologias e informações suplementares acerca de materiais pedagógicos elaborados por instituições ou empresas públicas e/ou privadas e que são pré-qualificadas pelo MEC.

Pesquisas em educação básica com características de Terceiro Setor

Todos os textos analisado apresentavam como metodologias de pesquisa a análise documental, sendo que três deles continham, além dessa análise, entrevistas realizadas nos lócus da pesquisa.

Isso deixa claro que as pesquisas realizadas estão voltadas para o mesmo foco e são realizadas com metodologias semelhantes, buscando decifrar os processos hegemônicos que se construíram nas últimas décadas no campo da educação.

Segundo Neves (2005), estamos vivendo em tempos de uma nova pedagogia da hegemonia, inspirada no projeto de atualização da agenda da social-democracia no mundo denominado de neoliberalismo da Terceira Via.

Sobre a Terceira Via, Martins (2007) relata iniciativas que visam a reduzir a sociedade civil à noção de “terceiro setor” ou “sociedade civil ativa”, incentivar as práticas de “voluntariado” e legitimar as empresas como “cidadãs”, ou organismos “socialmente responsáveis”, são exemplos da atuação das forças do capital para produzir a nova sociabilidade. Essas iniciativas acabaram resultando na reeducação da própria classe burguesa, permitindo o surgimento de uma “direita para o social”, ou seja, um amplo agrupamento de empresários que passa a atuar na ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas nas “questões sociais”.

Todos os trabalhos investigados nessa temática mostravam claramente uma preocupação de seus autores quanto às questões de autonomia, gestão democrática, padronização de currículos, trabalho docente, relataram questionando e refletindo sobre que escola queremos? Que cidadão estamos formando? Que qualidade de educação procuramos atingir? Que profissionais queremos ser? Trabalhamos a serviço de que, do que, de quem? Da educação? Do mercado? Do lucro?

Os textos apresentados mostram uma preocupação com as políticas estabelecidas pelas agências multilaterais e pela nova configuração do papel do Estado que com a descentralização e a publicização abre espaços para a participação da iniciativa privada na gestão pública, estabelecendo metas, parâmetros, diretrizes e tecnologias educacionais como a solução para os problemas da educação brasileira e induzindo os professores a formas de trabalho performativas e sujeitos a multi-regulações

Neste sentido Ball (2010) argumenta que as novas estruturas e os novos papéis para o gerenciamento organizacional com um núcleo central para política, auditoria e

regulação e unidades de fornecimento de serviços separadas – a borda e o centro – espelham cada vez mais o papel de direção à distância do Estado menor ou um “Estado de avaliação”. Nesse sentido, o Estado também fornece uma nova configuração ética e um modo geral de regulação, muito mais não intervencionista, de regulação autorregulativa, que, todavia, permite e legitima a disseminação da forma de mercadoria ao mesmo tempo em que somos convocados a tornar nossos produtos acadêmicos e a nós mesmos uma mercadoria.

Reflexão e/ou proposições de políticas educacionais

Analisando os textos percebe-se que as políticas educacionais têm sido regidas pelas orientações do Banco Mundial que de acordo com Santos (2003, p.1.147, 1.148)

Essas orientações têm regido as reformas educacionais realizadas no Brasil e na América Latina e apontam para a incorporação e a legitimação da cultura do desempenho na organização teórico-prática do trabalho docente, fazendo com que os professores sejam levados a privilegiar somente transmissão/ensino de competências e habilidades pontuais e pragmáticas, visto que seu desempenho passa a ser medido pelos resultados que os alunos alcançam em provas e outras avaliações, diminuindo a preocupação com a formação humana integral de seus alunos.

As políticas globais coordenadas pelos organismos multilaterais Banco Mundial, UNESCO, OCDE, PNUD se espalham pelo mundo por intermédio de documentos que não apenas prescrevem as orientações a serem adotadas, mas também produzem o discurso justificador da reforma. Como são escritos em outro contexto, necessitam erigir consensos locais para sua implantação (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Isso acontece em formas de rede disseminando-se por todas as fronteiras, chegando até nossas escolas com grande ênfase no desempenho, eficiência, eficácia e avaliação.

Seguindo esta lógica, Bowe e Ball, 1992 (apud SHIROMA; CAMPOS; GARCIA 2005) relembram que o textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, na arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação. Podemos, dizem eles, abordar, por exemplo, a legislação como dimensão de um processo contínuo, cujo locus de poder está constantemente mudando. Da mesma maneira, podemos observar como os vários recursos implícitos nos textos são recontextualizados e empregados na luta por manter ou mudar certas visões sobre escolarização.

As políticas educacionais recentes no Brasil estiveram ou estão centradas, em boa medida, nesses mesmos princípios, especialmente em se tratando de políticas estaduais. Grosso modo, essas propostas incluem:

- a) um sistema de avaliação (pela incapacidade do sistema operar suas funções) baseado em provas nacionais, com a decorrente classificação das escolas (uma espécie de ranking); b) projetos de reformas visando uma organização curricular central (nacional ou regional); c) organização de programas rápidos de formação e atualização docente (p.ex., Educação a Distância, Magistério Superior); d) gestão financeira descentralizada com a crescente desobrigação do Estado com a educação pública (adoção de escolas por empresas, amigos da escola, terceirização da administração política pedagógica pública, p.ex.). Isso tudo porque o sistema escolar público é acusado de ser absolutamente ineficiente. (HYPOLITO; VIEIRA e PIZZI, 2009, p.103).

Os textos analisados encaixam-se com essas afirmativas descritas, pois os mesmos procuram analisar as políticas educacionais apresentados na AnpaeSul à partir da ótica da redefinição do papel do Estado como descentralizador de políticas sociais e avaliador das metas obtidas através das avaliações e testes padronizados.

Os textos apontam para as análises e reflexões da conjuntura educacional com característica de Terceiro Setor, mas a discussão não avançou no nível teórico, pois em nenhum texto apresentado houve proposições para o rompimento dessa lógica ou apontava saídas para essa crise da educação que se dissemina de forma local e global.

O fenômeno da globalização segundo Ball (2001) é vivido através de uma “simultaneidade e interpenetração daquilo que convencionalmente se chama o global e o local”; isto é o que ele denomina “glocalização”. Para ele, a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar.

Para o autor, a maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática.

O mercado da educação, segundo Ball (2005, p. 11), já não é apenas uma questão de escolha e de concorrência entre instituições de ensino". Trata-se também de "um sistema de bens, serviços, experiências e percursos difuso, em expansão e sofisticado - alimentado pelo sector público e pelo sector privado"

Estas citações provocam reflexões sobre o presente e também futuro da Educação, sobre o papel do educador neste contexto, pois, a final de contas, qual é o grau de sua autonomia e fazer pedagógico do professor? Quais são suas responsabilidades? Qual é o objetivo da escola e da educação? O que significa processos de democratização neste contexto? Democratizar a democracia, como sugere Giddens? Quem é então essa sociedade civil que o Estado delega poderes?

Percebe-se nessas políticas educacionais um maior controle e regulação sobre o trabalho docente, tornando-se muitas vezes, o professor, um mero executor, ao passo que ocorre uma ausência do poder público na gestão e controle desses programas de parceria que se utilizam dos recursos públicos

Referencial

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001

BALL, S. Educação à venda. Viseu: Pretexto, 2005.

BARDIN, L. (1977). Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

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

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S.; PIZZI, L. C V. Reestruturação curricular e Auto-intensificação do trabalho docente. Currículo sem Fronteiras, v.9, n.2, pp.100-112, Jul/Dez 2009.

MARTINS, A. S. Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo. 2007. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

_____. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, V M V.; OLIVEIRA, R T C de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>r. Acesso em: 20 Mar. 2013

SANTOS, L. L. de C. P. Bernstein e o campo educacional: relevâncias, influências e incompreensões. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 15-49, novembro/ 2003.

SHIROMA, E. O. ; CAMPOS, R.F; GARCIA, R.M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológico para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v.23, n.2, p. 427-446, jul/dez. 2005.

TPE. De Olho nas Metas 2009. Segundo relatório de acompanhamento das Metas do movimento Todos Pela Educação. São Paulo: Todos Pela Educação, 2009b.