

O VALOR DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: RESULTADOS QUANTITATIVOS

THE VALUE OF PUBLIC EDUCATION: QUANTITATIVE RESULTS

Cristiane de Almeida Jardim¹

RESUMO: Este artigo busca trazer para reflexão os impactos do gerencialismo na busca pelos resultados quantitativos da escola pública do estado do Rio Grande do Sul (RS), através das avaliações externas, entre os anos de 2015-2020. Objetiva-se compreender o dito quase-mercado na escola pública que se insere nos processos da educação por meio do gerencialismo e gerencialização, o que podemos nos referir na concorrência entre as escolas por financiamento através dos resultados quantitativos obtidos nas avaliações externas; e nas parcerias entre empresas e escolas em que a primeira oferece a segunda apoio logístico e material pedagógico em busca de novos consumidores. Sublinha-se pontos da crise do capitalismo, a partir da década de 1980, que ajudou a fortalecer a lógica tecnocrática no setor público, a qual foi identificada na gestão concreta dos recursos públicos da educação com base na política de tributação gaúcha. Para tanto, além de análise bibliográfica, lança-se mão de entrevistas semiestruturada realizadas entre os anos de 2018 e 2020, em cinco escolas públicas estaduais com ensino médio, na cidade de Santa Maria/RS. Nas escolas foram entrevistados: professoras; diretora; coordenadores pedagógicos; e vice-diretora. Entre os resultados encontrados, identifica-se que o gerencialismo condiciona o trabalho da escola às necessidades das razões do mercado – implantação de um quase-mercado na educação (concorrência entre escolas por financiamento, matrícula de “bons” alunos, elevação dos resultados quantitativos, aproximação da empresa da escola e descentralização dos gastos sobre a figura do estado).

PALAVRAS-CHAVE: Escola Pública. Avaliações externas. Quase-mercado. Resultados quantitativos.

ABSTRACT: This article seeks to bring to reflection the impacts of managerialism in the search for quantitative results of the public school in the state of Rio Grande do Sul (RS), through external evaluations, between the years 2015-2020. The objective is to understand the so-called quasi-market in the public school that is inserted in the education processes through managerialism and managerialization, which we can refer to in the competition between schools for funding through the quantitative results obtained in external evaluations; and in partnerships between companies and schools in which the former offers logistical support and teaching material in search of new consumers. Points of the crisis of capitalism, from the 1980s onwards, are highlighted, which helped to strengthen this technocratic logic in the public sector, which was identified in the concrete management of public education resources based on the gaúcho taxation policy. To do so, in addition to bibliographic analysis, semi-structured interviews carried out between 2018 and 2020, in five state public high schools, in the city of Santa Maria/RS, are used. In schools,

¹ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: cris-jardim2011@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9822-8553>

<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2022.v15.n2.p23-48>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License.

the following were interviewed: teachers; director; pedagogical coordinators; and deputy director. Among the results found, it is identified that managerialism conditions the work of the school to the needs of market reasons - implantation of a quasi-market in education (competition between schools for funding, enrollment of “good” students, increase in quantitative results, bringing the company closer to the school and decentralizing spending on the figure of the state).

KEYWORDS: Public school. External assessments. Quasi-market. Quantitative results.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca trazer para reflexão os impactos do gerencialismo na busca pelos resultados quantitativos da escola pública do estado do RS, através das avaliações externas, no período que corresponde aos anos de 2015-2020. Veremos que o gerencialismo e a gerencialização tem espaço para se inserir na escola adaptando uma lógica de mercado, através das avaliações externas.

Por resultados quantitativos se entende o desempenho que a escola obtém nas avaliações externas, estatisticamente, através do desempenho de seus alunos. De modo geral, refletem a qualidade da educação em termos estatísticos. As avaliações externas são aquelas que têm um agente avaliador externo a escola e busca medir por meio de testes padronizados, aptidões e habilidades dos alunos. Os testes padronizados usados pelas avaliações externas para medir tais resultados da educação, entendem-se por aqueles que constituem a ferramenta para aferir a assimilação de conhecimentos por parte dos alunos, seguem a padrões uniformes externos e determinados estatisticamente. Sendo assim, as questões relacionadas aos resultados quantitativos, serão identificadas no que tange uma reforma mais abrangente da educação em que a educação passa a ser mensurável.

A mensuração da educação está voltada para a preocupação com a elevação dos resultados quantitativos da educação. E as inserções do gerencialismo e da gerencialização, na escola, podem ser identificadas na busca pela elevação dos resultados nas avaliações externas, o que tem gerado uma espécie de mercado na educação, ou melhor, quase-mercado. As escolas seriam hierarquizadas em *rankings* de presumida excelência; os professores seriam responsabilizados pelos resultados do ensino; e as parcerias entre empresas e escolas concederiam espaço para o privado pensar “melhorias” para o público.

No entanto, como a educação continua sendo pública não estamos diante de um mercado propriamente dito. Segundo Sousa e Oliveira (2003), o quase-mercado está associado à crítica de ineficiência do Estado que levou a várias formas de privatização na gestão ancoradas na lógica de mercado. Ou seja, se buscou uma alternativa de gestão que ultrapassasse a dicotomia, gestão estatal-centralizada-burocrática ineficiente de um lado, mercado-concorrencial-perfeito de outro. A possibilidade encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem mudar o caráter público das mesmas (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

Introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas não significa uma transferência direta dos serviços educacionais para o mercado, mas a introdução no serviço público das noções privadas de gestão ao mesmo tempo que se mantém o controle do Estado. Segundo Sousa e Oliveira (2003), o quase-mercado diferencia-se da alternativa de mercado sob a suposição de induzir melhorias. Esta noção supõe regulamentação governamental, em que os sistemas de avaliação, quando reduzidos aos procedimentos de medida e de fiscalização, são bastante funcionais.

As categorias de análise – gerencialismo e gerencialização –, servem para mostrar, entre outras questões, como o quase-mercado se adapta na escola pública. Após a crise econômica da década de 1970 começamos a entender o processo que envolve o gerencialismo e a gerencialização (CLARKE; NEWMAN, 2012). Segundo Clarke e Newman (2012), o gerencialismo serve para pensarmos a respeito de projetos de reforma do estado durante os últimos quarenta anos. Os autores sugerem o gerencialismo como ideologia e a gerencialização como um processo de transformação. Historicamente, a ascensão do gerencialismo andou junto com reformas orientadas para o mercado. Por isso andou com o Thatcherismo, Reaganismo, Racionalismo econômico e o neoliberalismo.

O gerencialismo diz respeito a uma ideologia tecnocrática que justifica os processos de transposição de uma índole tecnicista para o sistema de ensino. Faz isso, com uma retórica que louva a eficiência e eficácia conquistados com a implantação de mudanças da gestão privada. A dimensão ideológica deste processo ganha importância ao tornar opaco para a comunidade escolar, bem como para o público leigo e sociedade civil os imperativos político-ideológicos subjacentes às propostas e projetos de mudança da gestão educacional, aparentemente neutros (JARDIM, 2021).

Por gerencialismo nos referimos à ideologia tecnocrática que justifica processos de modernização conservadora da educação com uma retórica discursiva edificante que louva a eficiência e eficácia conquistados com a implementação dessas mudanças. Conforme Klikauer (2015), para o gerencialismo se estabelecer sistemicamente nas instituições combina as ferramentas e conhecimentos genéricos da administração com a ideologia. As origens do gerencialismo se dá, segundo Klikauer (2015), quando a gerência se transformou em uma ideologia completa. Para Klikauer (2015), foi a partir daí que germina o gerencialismo. O que pode ser representado na seguinte fórmula: “Gestão + Expansão da ideologia = gerencialismo”.

Segundo Klikauer (2015), a justificativa dada pelo gerencialismo para aplicar suas técnicas gerenciais unidimensionais a todas as áreas de trabalho, sociedade e capitalismo é com base em ideologia superior, treinamento de especialistas e exclusividade de conhecimento gerencial necessário para administrar instituições públicas e a sociedade

como corporações. Assim, segundo Clarke e Newman (2012), o gerencialismo torna-se como um modelo global para reformas. No entanto, o gerencialismo não eliminou tudo que até então existia, mas sim, trata-se de projetos profundamente políticos que buscam realinhar, segundo Clarke (2008), formas de poder em relações econômicas, políticas e sociais.

Já por gerencialização entende-se, como fala Clarke e Newman (2012), um processo de transformação, onde se estabelece autoridade gerencial sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. Em segundo lugar, a gerencialização é um processo de estabelecimento de estruturas calculistas de gerencialismo. Estas definem os termos e as condições da tomada de decisão. O objetivo da gerencialização é incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos. Finalmente, a gerencialização é um processo de criação de formas de gerir e tipos de gestores (CLARKE; NEWMAN, 2012).

Na escola, por processos da gerencialização podemos nos referir ao financiamento da educação por meio da concorrência entre escolas para obtenção de recursos para sua manutenção e em busca de melhores resultados – atraindo pais clientes de “boa” qualidade e “bons” alunos. A busca por melhores desempenhos em avaliações externas, observa-se, fazer parte de um processo contínuo que mensura a educação gerando um quase-mercado na escola ao ser implantado no sistema de ensino um sistema de avaliação que induz a concorrência entre as escolas por financiamento através dos resultados alcançados, além da concorrência mascarada por “bons” alunos. Nessa lógica, as escolas são hierarquizadas entre as “boas” e as “más” sendo submetidas junto com o trabalho do professor ao controle e monitoramento, além da responsabilização dos professores pelos resultados obtidos. Isso ocorre enquanto o gerencialismo justifica os processos da gerencialização fazendo uso de uma retórica que louva a eficiência e eficácia dessas mudanças (CLARKE; NEWMAN, 2012).

Neste artigo, primeiramente, busca-se compreender através da implementação de avaliações externas, no sistema de ensino, uma reforma mais abrangente da educação em que a concorrência entre as escolas, a responsabilização dos professores pelos resultados quantitativos e as trocas entre empresas e escolas correspondem a mensuração da educação. São questões que veremos corroborar com o quase-mercado, na escola, adaptado na educação por meio do gerencialismo e gerencialização.

Em relação as trocas entre empresas e escolas, veremos a questão da denominada parceria público-privado. Para tanto, sublinha-se a gestão do ex-governador do estado do RS – José Ivo Sartori (MDB) (2015-2018) – como exemplo político-ideológico da parceria público-privado estendida ao campo da educação que mascara um quase-

mercado na escola. Faremos referência à gestão concreta dos recursos públicos na educação com base em dados das políticas de tributação gaúcha. Como veremos, as últimas reformas no estado do RS racionalizaram recursos públicos desinvestindo em políticas educacionais, o que ocasionou o repasse de responsabilidade para gerir a educação e seus resultados para a gestão da escola pública. Veremos que o gerencialismo irá defender ideologicamente como mais eficiente para os recursos públicos a administração da gestão da escola a respeito do financiamento escolar, o qual observa-se ser buscado via avaliações externas.

As políticas de tributação do estado do RS, portanto, veremos que caminham com a noção que diz respeito a escola buscar financiamento para a educação em decorrência do enxugamento do estado no que toca as políticas educacionais. Isso nos ajuda a entender a aproximação da empresa da escola tendo em vista os materiais de suas marcas que pode oferecer à instituição escolar, que o estado – como apontam alguns relatos dos entrevistados – não vem cuidando para o ideal funcionamento da escola.

METODOLOGIA

Para a reflexão dos impactos do gerencialismo na busca pelos resultados quantitativos da escola pública do estado do RS, através das avaliações externas, entre os anos de 2015-2020, temos por base uma pesquisa de ordem qualitativa. Através deste modelo de investigação é possível capturar aspectos moralizantes, políticos, atitudes, emoções e situações que são difíceis de perceber a partir de dados mensuráveis (HAGUETTE, 1992). No entanto, a pesquisa não exclui dados quantitativos, o que permite analisar o fenômeno de modo mais abrangente.

Lançamos mão de entrevistas semiestruturada e análise bibliográfica. As entrevistas aconteceram entre os anos de 2018 e 2020, em cinco escolas públicas estaduais com ensino médio, na cidade de Santa Maria/RS. As escolas pertencem a diferentes regiões socioeconômica da cidade permitindo uma maior abrangência da realidade investigada. Nas escolas foram entrevistados: professoras; diretora; coordenadores pedagógicos; vice-diretora, totalizando onze entrevistados. A carga horária cheia dos professores – grupo, primeiramente, selecionado para as entrevistas – levou a pesquisa a incorporar como critério de seleção diferentes profissionais da escola, além dos professores, diretora, coordenadores pedagógicos e vice-diretora. Optou-se por mencionar os entrevistados e as escolas pelas iniciais do nome.

Para a costura dos relatos e construção do conhecimento, com base em Bauer e Gaskell (2017), lançamos mão de uma escuta ativa entre o início, meio e fim da entrevista. Isso parece ser “natural”, todavia, é muito importante tomar esse cuidado

rigidamente, sem distrações, para não ocorrer precocemente uma categorização dos relatos sem se fazer presente nos momentos da narração. Distrações comprometeriam a construção de interpretações coerentes com o desenvolvimento das ideias do entrevistado. Conforme Bauer e Gaskell (2017), ainda deve ser realizada uma revisão do escutado nas entrevistas para compreensão do seu processo.

No caso da análise bibliográfica, contribuiu para melhor definir objetivos e questões para a pesquisa proposta. Ela é desenvolvida com base em material já elaborado, como: livros, artigos científicos, dissertações e teses. Atualmente, com o avanço tecnológico, boa parte desses materiais são encontrados na tela dos computadores, celulares e aparelhos semelhantes (GIL, 2007).

Ressalta-se que a análise bibliográfica permite interrogar o objeto com o domínio do quadro teórico envolvido. Sendo assim, com base em Fernandes (1994), busca-se o objeto não esperando que fale por si, mas, sim, parte-se do princípio que as teorias precisam de fatos e os fatos das teorias, para, então, buscar a realidade na sua essência e experiência concreta.

QUASE-MERCADO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Hypólito (2008) demonstra como uma noção de tendência hegemônica e conservadora do Estado tem sido construída no campo educacional, ele discute a pretensa eficácia disso na solução de problemas da escola. Conforme Hypólito (2008), essa noção é fruto da combinação complexa de processos políticos, culturais e econômicos para superar a crise do estado de bem-estar social. O que se deu através de um casamento conservador que empenhou seus esforços para dar à luz um estado gerencialista, cujo discurso estende-se no campo da educação.

Hypólito (2008) argumenta que isso ocorre simultaneamente e como parte integrante da globalização e está provocando uma expansão do mercado sob prerrogativas neoliberais. O que pode ser visto após a crise do regime de acumulação capitalista da década de 1970, quando ficaram expostos ao exame e as preocupações políticas referentes aos custos das despesas públicas (CLARKE; NEWMAN, 1997). O gerencialismo é essencial para esse processo porque representa um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público. Assim, mesmo que alguns serviços públicos não sejam totalmente privatizados, devem trabalhar numa lógica de mercado (CLARKE; NEWMAN, 1997). Posteriormente, esta lógica é adaptada na educação, como, por exemplo, através dos processos da gerencialização que podemos observar no financiamento da educação por meio da concorrência entre escolas por recursos para sua manutenção.

Essa concorrência é fortalecida por um sistema nacional de avaliação que induz procedimentos competitivos entre escolas e sistemas. Esse mecanismo de controle durante os anos de 1990, se configurou com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)², com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)³ e com o Exame Nacional de Cursos (ENC)⁴, que contribuíram para o fortalecimento de uma cultura de avaliação no Brasil (LIMA; GANDIN, 2017).

A criação de um sistema nacional de avaliação configurou o processo de regulação com o objetivo de controlar o sistema de ensino e proporcionar a indução de políticas educacionais através do monitoramento. Conforme Sousa e Oliveira (2003), nesse sentido, o sistema nacional de avaliação tornou-se um mecanismo de controle essencial que é transferido das estruturas intermediárias para a ponta (escola) através de testagem sistêmica. Abaixo os relatos apontam a cobrança sobre a escola e o trabalho do professor para obtenção de resultados positivos nas avaliações externas, a formação de hierarquia entre as escolas e a cobrança pelos resultados em detrimento do aprendizado do aluno.

Segundo o coordenador pedagógico E.H., da escola L.M., “a escola e o professor são cobrados do estado por resultados positivos nas avaliações” (E.H., entrevista, 2020). Segundo a professora M.C., da escola R.C., “as escolas são hierarquizadas, ficam sujeitas à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho” (M.C., entrevista, 2018). O coordenador pedagógico C.M., da escola M.F., fala que os resultados quantitativos não abrangem a qualidade do trabalho desempenhado para o aprendizado do aluno, segundo ele: “a busca por resultados quantitativos acaba por desvalorizar a qualidade do trabalho realizado para o aluno aprender” (C.M., entrevista, 2020). A vice-diretora A.P., da escola R.A., aponta a desvalorização do trabalho desempenhado para o aluno aprender, segundo ela: “a escola tem que alcançar os resultados nas avaliações enquanto todo empenho do trabalho do professor para o aprendizado do aluno não é em si reconhecido” (A.P., entrevista, 2020).

A diretora N.A., da escola L.M., fala que o monitoramento sobre a escola se estende para além da cobrança no desempenho nas avaliações, segundo a diretora: “o estado para melhorar os números da educação também cobra de nós a melhora dos

² O SAEB permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade da educação oferecida aos alunos do ensino brasileiro. Com isso, oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências (BRASIL, 2021a).

³ O ENEM foi criado em 1998, o seu resultado abre oportunidades de acesso à educação superior pública e particular e à educação profissional e tecnológica. Alunos maiores de dezoito anos podem também obter a certificação do ensino médio por meio do Enem (BRASIL, 2015).

⁴ O ENC diz respeito ao ensino superior e foi implantado durante o governo do presidente da república Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Os princípios do ENC, são: indicadores de resultados, comparação das performances das instituições, *ranking* dos cursos em forma de conceitos, condicionalidade no uso dos resultados da avaliação e participação compulsória dos estudantes são instrumentos de uma política de avaliação formulada centralmente e implementada de cima para baixo (GOMES, 2003).

números da reprovação, da evasão escolar, além do desempenho nas avaliações” (N.A., entrevista, 2020). Essas avaliações são correspondentes aos diferentes tipos de avaliações externas, como, por exemplo, o ENEM, a Prova Brasil⁵, a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)⁶, a Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica (OBA)⁷, entre outras.

Segundo Maguire (2013), a partir da avaliação como instrumento de medição, a qualidade tem sido reduzida à obtenção de bons resultados nas avaliações e, com isso, a educação tem se referido àquilo que pode ser mensurável. A própria ideia de qualidade na educação é vinculada ao mensurável. Há uma ênfase na mensuração da qualidade através dos resultados alcançados pelas escolas.

O coordenador pedagógico M.E., da escola R.A., abaixo relata sobre as cobranças para a escola melhorar a qualidade da educação, isso é, melhorar os resultados. O coordenador pedagógico M.E. também comenta da necessidade de a escola buscar seus recursos internamente e acreditar no seu trabalho.

A qualidade da escola é medida através dos resultados quantitativos, há cobranças para a escola melhorar a qualidade da educação através dos resultados. E como sempre faltam recursos para a educação a escola tem que buscar saídas para se gerir. Já fizemos brincadeiras e jogos envolvendo a comunidade da escola para conseguir recursos, mas a escola tem que acreditar no seu trabalho porque o estado não valoriza, só cobra (M.E., entrevista, 2020).

Nesse tipo de busca pela qualidade da educação, segundo a professora A.B., da escola R.A., “o professor vê seu trabalho envolvido numa lógica em que o fluxo de demandas, expectativas e cobranças jogam em cima dele a responsabilidade pelos fracassos ou êxitos alcançados na educação” (A.B., entrevista, 2018). Isso reflete os processos da gerencialização que reestruturam o trabalho do professor em prol do aumento da produtividade e imposição de novas exigências de desempenho e metas a serem cumpridas.

⁵ A Prova Brasil tem o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. As suas médias de desempenho também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ao lado das taxas de aprovação nessas esferas. Além disso, os dados também estão disponíveis para toda a sociedade que, a partir dos resultados, pode acompanhar as políticas implementadas pelas diferentes esferas de governo. Ainda pode ser observado o desempenho específico de cada rede de ensino e do sistema como um todo das escolas públicas urbanas e rurais do país (BRASIL, 2021b).

⁶ A OBMEP é um projeto nacional dirigido às escolas públicas e privadas brasileiras, criada em 2005 para estimular o estudo da matemática e identificar talentos na área, a OBMEP tem entre seus objetivos: estimular e promover o estudo da Matemática; contribuir para que um maior número de alunos brasileiros possa ter acesso a material didático de qualidade; contribuir para a integração das escolas brasileiras com as universidades públicas, os institutos de pesquisa e com as sociedades científicas (IMPA, 2021).

⁷ A OBA é uma espécie de recurso pedagógico, um instrumento que premia os ditos melhores alunos. Essa Olimpíada envolve Ciências, Física e Geografia. Ao final da OBA todos os alunos participantes recebem um certificado de participação, bem como os professores e diretores escolares envolvidos. E os primeiros colocados de cada nível receberão medalhas de ouro, prata e bronze. Além disso, as medalhas garantem pontos extras na disciplina de Física (DARWIN, 2021).

Nesses processos, o gerencialismo envolve os professores na busca pelos resultados afetando a subjetividade e os responsabilizando pelo bom desempenho dos alunos. Como relata a professora M.C., da escola R.C., “eu sinto que poderia fazer mais, passar mais aos alunos. Me sinto frustrada quando os resultados nas avaliações não são bons” (M.C., entrevista, 2018). A professora L.P., da escola L.M., afirma que “o professor nunca vem trabalhar pensando hoje está tudo certo, todo dia é uma luta para melhorar a qualidade da educação” (L.P., entrevista, 2018).

Segundo Ball (2005), a atual política educacional adotada fomenta um processo que valoriza a racionalidade técnica e substantiva e constitui um novo gerencialismo, cujo modelo de organização é centrado nas pessoas. Segundo Ball (2005), essa lógica quer ensinar que o indivíduo pode cumprir mais metas do que cumpria, na medida da excelência, atingir o máximo desempenho. Conforme Ball (2005), a proposta para ser o melhor e fazer o melhor, obtendo pontos por reconhecimento, vem de um leque performativo do sistema educacional do Reino Unido. O problema é que, assim, as diferentes personalidades humanas são submetidas a esta lógica.

Isso pode se expressar no âmbito de uma lógica onde, segundo Ball (2005, p. 544), “o gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos”. Nessa lógica, os professores além de se sentirem responsabilizados pelos resultados da educação, veem em choque seus valores profissionais e públicos, assim, se produz sujeitos, espaços e comunidades de discursos hibridizados (BALL, 2005).

Os resultados quantitativos da educação fomentam uma proposição de um sistema de ensino funcionando segundo uma lógica de quase-mercado. Com isso, as escolas seriam hierarquizadas conforme sua reputação em um dado *ranking* de presumida excelência. Esse quase-mercado pode ser definido nas escolas públicas, segundo o sociólogo brasileiro Márcio Costa, na entrevista concedida ao repórter Paulo de Camargo, publicada na revista Educação, no dia 10 de setembro de 2011, da seguinte forma:

Trata-se de um espaço de disputa por um bem altamente valorizado pela maior parte da sociedade: escolas consideradas boas. Há um mercado educacional, no caso das escolas privadas, no qual a capacidade econômica de comprar o serviço educação é decisiva, ainda que não seja um requisito exclusivo. Esse mercado é facilmente visível. Há, porém, uma disputa importante por escolas públicas ditas “comuns”, ou seja, aquelas que não contam com recursos muito diferenciados, que não integram a rede federal de ensino ou alguns nichos muito restritos das redes estaduais – como escolas técnicas, militares [...]. Há claras hierarquias entre elas. A população reconhece tais hierarquias. Estabelecem-se acirradas disputas pelo acesso a uma matrícula naquelas que gozam de melhor prestígio e, portanto, o que chamamos “quase-mercado escolar”, pois os recursos financeiros não entram diretamente nas transações que envolvem a matrícula.

Segundo Costa (2011), tanto a publicação de índices como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ou, qualquer outra possibilidade de comparação, como, por exemplo, o ENEM, tornam o problema do quase-mercado na educação mais perceptível. Com isso, mais passível de ser enfrentado. O Ideb, por exemplo, ao tornar mais clara quais são as “boas” e as “más” escolas, apresenta, para os pais, neste caso, os clientes, a qualidade da educação por escola; estabelece uma meta – a melhoria na nota do Ideb – a ser seguida pelas instituições escolares, o que traria eficiência. Segundo Lima e Gandin (2017), o Ideb é um exemplo da imbricação entre as avaliações externas e as características do gerencialismo. Tais desempenhos comparados entre as escolas trazem, em si, o pressuposto gerencialista, que é a preocupação de deixar claro para os clientes o nível do serviço público oferecido.

As ações da escola também podem fomentar esse quase-mercado. Por exemplo, segundo o coordenador pedagógico C.M., a escola M.F. adota como estratégia, no momento de formar as turmas, separar os alunos considerados com boas notas e comportamentos (C.M., entrevista, 2020). Conforme relata:

Uma estratégia que a escola segue no momento de formar as turmas do ano letivo, é colocar alunos com boas notas na mesma turma, como estratégia para manter bom desempenho os alunos são separados. Espera-se alcançar bons resultados colocando os alunos com boas notas e comportamento numa mesma turma (C.M., entrevista, 2020).

Esse tipo de estratégia, que pode parecer, a princípio, um processo natural e saudável esconde, na verdade, uma discussão intrincada da qual são ingredientes a seleção oculta de alunos, as distorções no conceito de qualidade tendo em vista que todos têm o direito ao desenvolvimento. Surgem, assim, critérios pouco transparentes de admissão de escolas que, enquanto públicas, são para todos. O relato acima, portanto, aponta uma clara expressão da corrupção dos critérios pedagógicos pela lógica do gerencialismo. Observa-se que os sujeitos da escola podem ser envolvidos nas necessidades da reprodução dessa lógica justificada pelo gerencialismo na educação. Nessa lógica que se concretiza mesmo na ausência de processos seletivos explícitos, regulamentados, conforme o relato abaixo, às escolas que dispõem da possibilidade de escolher seus alunos, tendem a escolher. Além disso, o conhecimento desigual das famílias e a desigualdade dos recursos sociais e políticos também desiguais geram disputas desiguais por vagas em escolas. Ou seja:

Desde os anos 1950, a sociologia da educação identifica mecanismos e escolhas no âmbito das famílias, relacionados às possibilidades de escolarização de crianças e jovens. Resumindo, famílias escolhem e buscam escolas para seus filhos, segundo os limites diversos a que estão submetidas (econômicos, culturais e sociais) e conforme os valores que possuem. A literatura sobre escolha escolar (*school choice*) é enorme.

O que temos procurado é chamar a atenção para a escolha que as escolas fazem de seus alunos. Mesmo na ausência de processos seletivos explícitos, regulamentados, temos observado que as escolas (nem todas dispõem dessa possibilidade) tendem a também escolher seus alunos. Quando podem, as instituições escolares – no caso de nosso interesse, as públicas do ensino básico – nada têm de passivas. Elas escolhem ativamente seus alunos. Os processos pelos quais isso ocorre são, em geral, obscuros – por exemplo, indicações por relacionamento e outros mecanismos. Não pode ser coincidência, porém, que no mesmo bairro, às vezes com poucos metros de distância, haja uma escola apenas com “alunos do asfalto” e outra apenas com os da favela. Na forma como essa competição acontece no Brasil, contando com nossa tradição patrimonialista e clientelista, tem efeitos negativos. Famílias, partindo de conhecimento desigual sobre as escolas, de recursos sociais e políticos também desiguais, disputam vagas em escolas, num ambiente não regulamentado, produzindo a tendência a que se estabeleçam diferenciações sociais importantes entre as escolas (COSTA, 2011).

Nesse processo, segundo Clarke e Newman (2012), enquanto um conjunto de políticas dominantes o gerencialismo vai mudando as noções da comunidade escolar. Tais vão sendo dissolvidas na medida em que estão sendo redesenhadas como clientes ou consumidores. Segundo Lynch (2014), isso por efeito proporciona a desvalorização de propósitos morais da organização, o que por si só faz com que serviços públicos, como educação, sejam cada vez mais compreendidos como mercadorias a serem entregues pelo mercado a clientes que podem dar ao luxo de comprar. Não são mais entendidos como bens públicos de capacitação que são regidos por direitos protegidos por lei nos níveis nacional e internacional.

A professora M.C., da escola R.C., aponta tal lógica gerencial ao associar a aprovação de alunos da escola no ENEM com a captura de “bons” alunos. Para isso, ela conta que na escola M.C. os alunos são incentivados a realizarem a prova do ENEM, conforme relata:

Em períodos próximos às inscrições do ENEM, um representante da equipe diretiva da escola, geralmente, o coordenador pedagógico, vai em todas as turmas de terceiros anos do ensino médio incentivar os alunos a estudarem para o ENEM. Pois para a escola quanto mais alunos forem aprovados, melhor. Atingirá um melhor resultado no *ranking* das escolas no Enem e pode atrair bons alunos (M.C., entrevista, 2018).

A diretora N.A., da escola L.M., questiona a cobrança em cima da escola para preparar o aluno para o ENEM. Fala que a escola deve contribuir para o aluno realizar a prova, porém, afirma esta não ser a sua principal função, mas sim, formar um aluno crítico. Nas palavras da diretora N.A.:

O que eu percebo é que a gente tenta fugir dessa lógica... a gente tenta fugir dessa lógica do conteúdo, quantidade e não qualidade, pois, não se pensa em qualidade, não se pensa no que este conteúdo vai representar, então assim, até muitas vezes, parece que a escola que tem o ensino médio tem que ser um cursinho preparatório para o ENEM, e nós concordamos com isso, temos que sim contribuir para o aluno passar no ENEM, mas... não é essa a nossa principal função! A gente precisa desempenhar outras coisas também. O principal é formar um aluno crítico. Mas há uma cobrança nessa lógica de vencer conteúdo, lógica bem conteudista (N.A., entrevista, 2020).

O coordenador pedagógico E.H., da escola L.M., mostra que, por outro lado, no âmbito de uma matriz de cortes de verbas para a educação, a escola precisa participar de atividades que podem gerar um retorno financeiro, além de certificados e premiações. Assim, deixa implícito uma obrigatoriedade – associada ao financiamento da educação –, que leva a escola se preocupar com os conteúdos das avaliações externas, conforme relata:

Isso é visto e notório, a escola sofre com a diminuição de verbas para investimentos. Participamos de atividades que tragam benefícios como verbas e certificações para a escola e para os alunos. Por exemplo, todos os anos participamos da OBMEP. Os alunos que passam nas etapas da olimpíada ganham certificação, premiações, daí vem as verbas. Este ano participamos pela primeira vez da OBA. Participamos dos concursos literários e incentivamos os estudantes a estarem participando. Buscamos que a escola esteja inserida nessas atividades, pois além da certificação vem daí as verbas (E.H., entrevista, 2020).

Em relação a busca por financiamento para a escola, inicialmente no momento do estabelecimento do Ideb e do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a vinculação entre o Ideb e o financiamento da educação apresentava a ideia de premiar as escolas que mais necessitavam da ação do Estado. O que pode ser conhecido no discurso do então Ministro da Educação, Fernando Haddad (PT) (2005-2012), no lançamento do PDE ao afirmar que:

Nós queremos, nos valendo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), premiar as escolas que cumprirem as suas respectivas metas. De maneira que a escola, se tem um indicador de zero a dez em um ponto e a sua meta de um e meio para o ano de 2007, essa escola vai receber um adicional, não é punição, um adicional no seu PDDE, a partir de 2008, de 50% do valor (BRASIL, 2007).

No relato acima observa-se particularidades do Estado brasileiro e aquilo que Newman e Clarke (2009) apontam como múltiplas formas de poder coexistentes. Conforme o relato, o Estado provê melhorias nas condições das escolas que mais necessitam de sua ação. Conforme Afonso (2009), diferentemente de políticas de

caráter gerencialista no contexto inglês e outros, por exemplo, em que escolas com menores notas nas avaliações eram punidas ou fechadas, no Brasil passaram a receber esse auxílio. No entanto, essa ação mantém marcas gerencialistas em razão que o repasse de verbas para as instituições escolares ditas com menores desempenhos inclui um caráter descentralizador, pois as escolas precisam gerir os seus recursos e melhorar sua gestão em busca de maior eficiência e melhores resultados (AFONSO, 2009). Caso contrário, se a escola não alcançar suas metas, não ganha o adicional.

Nesse caso, no Ideb, o repasse de verbas para as escolas inclui um caráter descentralizador, ou seja, a capacidade de gerir os recursos e melhorar a gestão em busca de maior eficiência e, logo, melhores notas, está sobre a responsabilidade da escola. A ideia de qualidade da educação continua vinculada ao entendimento da educação como algo mensurável. Segundo o coordenador pedagógico M.E., da escola R.A., “a escola é punida com diminuição de verbas se não alcançar os resultados, recebemos cobranças e mais cobranças do estado” (M.E., entrevista, 2020).

As políticas para educação, portanto, parecem ser contraditórias. O que pode ser explicado no plano dos processos de proliferação de políticas e do surgimento de vazios de políticas, elementos apresentados por Clarke e Newman (1997) ao realizarem a análise do contexto inglês quando das transformações ocorridas no Estado após a crise do regime de acumulação capitalista da década de 1970. Segundo Clarke e Newman (1997), em uma visão gerencialista do Estado, a política e os processos políticos são vistos como negativos. Sendo assim, busca-se despolitizar as políticas. No entanto, há vários processos políticos difíceis de serem despolitizados. Isso faz com que um governo busque muitas intervenções políticas para uma garantia de controle. Em razão dessa dificuldade se faz necessário um conjunto ainda maior de intervenções políticas para assegurar ao público que está “tudo sobre controle”.

Clarke e Newman (1997) alertam que na medida em que há tal proliferação, surgem inúmeras contradições e falta de coerência entre as políticas. Disso, surgem os vazios de políticas, que representam esta falta de coerência. Há pressões de diferentes atores envolvidos no processo de governança educacional. Também existem diferentes referenciais de caráter político e moral identificáveis no discurso dos envolvidos. Como no caso dos professores, pode existir perspectivas que entendam que esta lógica pode ser utilizada na escola, não estando, necessariamente, subjugando outras questões da educação.

O reconhecimento das iniciativas das políticas educacionais do âmbito de tais avaliações enquanto mecanismos de melhora na educação podem ser observado, abaixo, nas falas da professora M.C., da escola R.C, que alinha a preocupação com a elevação dos resultados nas avaliações externas e índices educacionais a melhoria das condições

de trabalho do professor, remuneração e valorização profissional; e, da professora B.L., da escola P.L., que relaciona o comprometimento com esses resultados para a melhoria da qualidade da educação.

Eu acredito que todas essas iniciativas foram para levar a melhores resultados na educação. Acho que se forem ampliadas considerando as demandas para melhorar as condições de trabalho, a remuneração dos professores e a valorização profissional, pode-se melhorar a qualidade da educação (M.C., entrevista, 2018).

Geralmente os professores buscam trabalhar para atingir esses resultados, geralmente os professores são bem comprometidos com isso, se comprometem em seguir, às vezes acontece alguma exceção de alguém que se... mas a maioria trabalha muito bem isso e buscamos em grupo discutir os resultados da escola nas avaliações externas e nos índices para melhoria da educação (B.L., entrevista, 2018).

As ambiguidades nos relatos dos entrevistados em relação a mensuração da educação podem ser entendidas no plano do gerencialismo. Pois, segundo Clarke e Newman (2012), além do gerencialismo ser uma ideologia é um conjunto de políticas dominantes configuradas em um campo de tensões. Um campo de tensões por se tratar da dispersão de poder do estado para agentes gerenciais com diferentes ideologias, regimes e lógicas, que devem ser negociadas em nível da organização individual.

APROXIMAÇÃO ENTRE ESCOLA E EMPRESA

A gestão do ex-governador do estado do RS, José Ivo Sartori (MDB) (2015-2018), foi baseada no gerencialismo. A gestão do Sartori (MDB) parte da premissa de que a coisa pública deve ser administrada à semelhança da coisa privada. Trata-se de uma visão que coloniza a sociedade e introduz a lógica de mercado no serviço público (GAULEJAC, 2017).

Seguindo esse horizonte, Sartori (MDB) defende que a gestão da escola deve ser eficiente, isso é, saber cumprir as demandas economizando. É uma noção não neutra, pois, Sartori (MDB) concebe a educação pública como um gasto, e não um investimento social, influencia a gestão da educação na linha de uma lógica de mercado (OSÓRIO, 2017).

Para compreendermos melhor a solução de Sartori (MDB) para investir modestamente em educação pública, baseado no gerencialismo, uma das maneiras é termos claro o que significa a dispersão de poder do estado. Segundo Clarke e Newman (1997), a dispersão de poder reconfigura o público e privado deslocando fragmentos do privado para o público. Não estamos nos referindo a privatização, mas em trabalhar no público com algumas das lógicas do privado, fazer com que fragmentos do privado

migram para o público de modo com que em algumas partes do setor público, aquelas consideradas pelo discurso neoliberal mais proveitosa para o mercado, sejam administradas por tecnologias do mundo da empresa. Portanto, com a dispersão fragmentos do setor privado são deslocados para o setor público. Com isso, o público vai se sujeitando a processos “modernizadores” não só fragmentados, mas também mercantilizados.

Conduzir, por exemplo, pela parte do estado recursos a escolas torna-se menos claro, menos visível onde esses estão sendo alocados em vista da dispersão que faz parte do funcionamento do público semelhante ao do privado. Isso, segundo Clarke e Newman (2012), fez parecer que a distribuição de recursos estava cada vez mais sendo deixada para mecanismos de mercado. Nesse sentido, quem irá prestar os serviços da escola pública? O gerencialismo não vê problema de serem concretizados pelo setor privado. Para isso a justificativa passa a ser técnica e não embasada em valor ou política.

Sartori (MDB) adota a característica da dispersão de poder que diz respeito as parcerias público-privado. Segundo Clarke e Newman (1997), com as parcerias público-privado permite-se serviços privado dentro do espaço público – enfraquecendo as fronteiras entre público e privado. A dispersão de poder conecta-se com o pressuposto gerencialista de que as instituições não-estatais proveriam os serviços de bem-estar com maior eficiência e qualidade do que o âmbito estatal. Isso foi fortemente articulado pela Nova Direita – entendida como a aliança entre neoliberais e neoconservadores – na Inglaterra que, durante a crise de acumulação do regime capitalista de produção da década de 1970, realizou as críticas ao Estado de bem-estar social (LIMA; GANDIN, 2017).

É importante destacar que a dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para atores não-estatais, mas, ao favorecer a proliferação desses atores propicia, também, um empoderamento desses agentes como interlocutores do estado. Desse modo, esses agentes passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal (LIMA; GANDIN, 2017).

No governo Sartori (MDB), através do projeto “Escola Melhor: sociedade melhor”, difundia-se a ideia de repassar parte da execução e financiamento da educação pública ao setor privado, especialmente, através das parcerias público-privado (OSÓRIO, 2017). Por isso, o governo Sartori (MDB) regularizou parcerias de escolas estaduais com pessoas físicas e jurídicas que podem realizar reformas, ampliações, instalações de redes *wi-fi* e doações às escolas. Em troca, as empresas puderam realizar publicidade dentro das escolas, além da redução de responsabilidade do governo estadual com a manutenção das instituições escolares (ESTORMOVSKI, 2017).

As publicidades podem ser cursos oferecidos pela empresa aos alunos da escola com descontos no valor da mensalidade. Podem ser publicidade das marcas de suas tintas usadas nas paredes do prédio da escola; de materiais de suas instalações; dos seus serviços de Internet; de materiais didáticos. Segundo o coordenador pedagógico M.E., da escola R.A., “são publicidades dos mais variados serviços que diferentes empresas podem oferecer a escola” (M.E., entrevista, 2020). Segundo a diretora N.A., da escola L.M., “as instituições privadas procuram a escola para vendas veladas de publicidade dentro da escola que são apresentadas como produtos que a escola precisa” (N.A., entrevista, 2020). O coordenador pedagógico E.H., da escola L.M., fala que os recursos destinados à educação são insatisfatórios diante das necessidades da escola, o que abre caminho para empresas oferecer materiais necessários para o bom funcionamento da escola, que o estado, muitas vezes, mesmo com a escola fazendo o pedido, alega não possuir recursos para investir (E.H., entrevista, 2020). Segundo a vice-diretora A.P., da escola R.A., “ocorre uma busca por novos consumidores, sendo esses os jovens estudantes” (A.P., entrevista, 2020). Segundo o coordenador pedagógico E.H., da escola L.M., “O que mobiliza essas instituições privadas é buscar freguesia, é buscar divulgar seus produtos para que os alunos procurem o produto deles, mas é buscar propaganda, contato com os alunos, para que estes alunos virem seus consumidores” (E.H., entrevista, 2020).

No estado do RS, através das trocas de benefícios entre empresas e escolas, se implementa um quase-mercado nas instituições educativas estaduais tendo em vista as trocas de benefícios entre escolas e empresas ou pessoas físicas por meio de uma venda, mesmo que velada e mascarada, de publicidade dentro das instituições escolares (ESTORMOVSKI, 2017). Abre-se o caminho para o consumo e a competição empresarial dentro dos ambientes escolares. Segundo Laval (2004, p. 5) “nessa parceria generalizada, a empresa se torna ‘qualificante’ e aprendiz e termina por se confundir com a escola em estruturas de aprendizado flexíveis”.

Na escola, as ações que caracterizam um quase-mercado são justificadas tendo como base a carência por certos materiais. Por exemplo, segundo a professora L.P., para a escola L.M. uma entidade ofereceu um projeto com Internet de qualidade. A instituição privada, através desse suporte tecnológico, consegue ganhar espaço e conquistar a adesão da escola para a implementação da sua rede *wi-fi* no espaço escolar. Pois, segundo a professora L.P., antes da instalação dessa rede *wi-fi*, a Internet da escola L.M. não tinha um bom sinal. Além disso, a escola sofre com falta de reformas, material didático, merenda e melhorias no prédio. Essa dependência da escola aos financiamentos empresariais, conforme Laval (2004, p. 139):

É, particularmente, sensível nos distritos mais pobres, onde as subvenções às escolas são muito fracas para satisfazer as necessidades pedagógicas. Muitos administradores e professores se deixam seduzir pelas proposições de atividade ou de material que lhes fazem as empresas, para aumentar seus recursos pedagógicos. Eles obtêm, assim, em troca de afixar um cartaz publicitário ou de patrocínio de uma atividade, computadores, móveis e, às vezes mesmo, novos estádios de futebol ou, mais modestamente, nova pintura das salas de aula.

A diretora N.A., da escola L.M., esclarece que a Secretaria da Educação do Estado do RS (SEDUC) disponibiliza um modelo padrão de placa, ou pintura em muro, o que as escolas poderão utilizar para divulgar os nomes e/ou logomarcas das empresas parceiras. Enquanto a empresa é quem custeia esse material. Além da placa ou pintura, qualquer outro meio de publicidade e marketing disponível pela empresa poderá ser divulgado na escola com a sua autorização e concordância da SEDUC. O que se entende representar uma troca de benefício entre escolas e empresas. No ano de 2017, o secretário da educação do governo Sartori (MDB), Ronald Krummenauer, afirmou que buscar essa integração, entre escolas e empresas, seria a primeira meta do governo para a educação.

Conforme Altmann (2002) e Lima (2009), na década de 1990, através da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/96, se incentiva parcerias entre entidades públicas e privadas. Este incentivo também ocorre através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2007. Estes documentos permitem perceber que há uma continuidade, de um movimento, por parte do Estado brasileiro, desde os anos de 1990, favorecendo estas organizações: na medida em que o Estado legitima a participação destas instituições como parcerias no provimento de políticas educacionais, tais recebem motivação para se tornarem mais fortes em termos técnicos e políticos. Isso gera a noção de que essas agências estabelecem o parâmetro de uma ação eficiente e de resultados, o que tenderia a balizar o parâmetro de avaliação das ações do próprio Estado.

A legitimação destas fundações como parceiras do Estado, por sua vez, está alicerçada na premissa gerencialista de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública. Conforme Tragtenberg (2006), a gestão privada difunde, no tecido social, uma eficiência e eficácia que convence a sociedade de que o administrador é o sujeito munido de competências enquanto o Estado demonstra fragilidades para administrar a coisa pública. Trata-se de ampliar o poder dos burocratas sobre o tecido social e fomentar a lógica da economia com os gastos públicos.

Tragtenberg (2006) analisa como se difunde, no social, a noção de que a gestão privada é munida de competência para gerir a coisa pública. Mostra que boa parte dessa lógica consiste no interesse dos burocratas em administrar o setor público com a maior economia dos recursos possível, ao mesmo tempo em que demonstram eficiência e sucesso em seus empreendimentos. Tragtenberg (2006) mostra, por um lado, como é criada, no senso comum, a noção de que o Estado não é eficiente e eficaz para gerenciar as despesas públicas, de outro lado, Tragtenberg (2006) mostra como essa mesma noção defende a eficiência e eficácia da empresa.

Segundo Nogueira (2011), esta foi uma das ideias difundidas pela Nova Direita, como citado acima, na crise de acumulação do regime capitalista de produção da década de 1970, na Inglaterra, qual seja, de que o setor privado é mais confiável, por sua expertise e eficiência, do que o setor público. Por isso, a gestão do Estado deveria aproximar-se da lógica do mercado. Isto ajudou a criar um binarismo da gestão versus administração pública, que foi bastante difundida no Brasil desde os anos de 1990, sendo a gestão privada associada à eficiência, eficácia e efetividade (noções justificadas pelo gerencialismo no setor público), e a administração pública a uma forma de organização inapropriada e ineficiente.

Para a Nova Direita, era necessário que a agenda de negócios passasse a ser articulada em nome do mercado, do cliente, da nação e do espírito empresarial. A gestão burocrática foi definida, especialmente pelos grupos neoliberais e neoconservadores, como uma forma de organização inapropriada e ineficiente de administrar o Estado, que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno (LIMA; GANDIN, 2017).

As qualidades do gerencialismo foram, assim, construídas a partir dos problemas do antigo modelo administrativo, criando-se um binarismo entre gerencialismo e burocracia – uma das marcantes características do Estado de Bem-estar social (OFFE, 1990) – havendo um rebaixamento do velho e a idealização do novo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Esse binarismo provê um ponto de partida para pensar a reconstrução do poder associada a processos de gerenciamento. Algumas das oposições criadas foram: setor privado x setor público, administração privada x gestão pública, valores de mercado x valores de serviço público, consumidores x cidadãos (LIMA; GANDIN, 2017).

CRISE DO ESTADO? A GESTÃO CONCRETA DOS RECURSOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO

As políticas de ajuste fiscal que implicam em um desinvestimento crescente em políticas educacionais, que se constituem em elemento causal de mudanças justificadas

e configuradas a partir de uma visão neoliberal da educação consumada através da imposição de políticas gerencialistas no sistema de ensino e na escola, para os *policy makers*⁸, trata-se de uma convicção ideológica. Ou seja, estas políticas de ajuste fiscal trata-se de “fazer mais com menos”.

Para referência à gestão concreta dos recursos públicos na educação, como vem sendo administrado nos últimos anos no estado do RS, através da política de tributação implementada, observa-se alguns pontos do desencadeamento da crise fiscal do Estado no Brasil. Para tanto, refletimos, a partir da década de 1980, a forma que a crise fiscal do Estado brasileiro impacta a gestão concreta dos recursos públicos da área da educação.

A década de 1980 na América Latina foi perpassada pelo fim das ditaduras e pela degradação econômico-social. No período do governo do último presidente militar do Brasil, o general João Batista Figueiredo (1979-1985), explodiu os movimentos sociais, principalmente, os movimentos trabalhistas como as famosas greves do ABC paulista – localidade que faz parte da região metropolitana do estado de SP e é um dos maiores polos econômicos do Brasil – lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva – o ex-presidente da república Lula (PT) (2003-2010). No governo Figueiredo a renda econômica do brasileiro diminuiu, conseqüentemente, aumentou a pobreza. Havia uma inflação crescente, arrocho salarial e uma desvalorização cambial enorme que levou a uma série de greves (ANTUNES, 1995). Segundo Antunes (1995), entre 1985 e 1990 há altas taxas de inflação e desemprego crescente que resultou numa greve geral em prol da reposição das perdas, em março de 1989, tendo como objetivo uma política econômica favorável aos trabalhadores. Essa greve contou com trinta e cinco milhões de trabalhadores (ANTUNES, 1995).

Nesta fase vivemos a crise da dívida externa que provocou a crise fiscal no Estado brasileiro (PERONI, 2000). Este quadro deve-se ao padrão de financiamento adotado pelo governo brasileiro em vista o pagamento de altas taxas de juros, volume alcançado e dos prazos de operações e liquidez, que só contribuem para a acumulação dos bancos e de segmentos sociais que se beneficiam com as operações efetuadas com títulos públicos (PERONI, 2000).

Segundo Martins (1998), o problema é também a natureza volátil e especulativa dos capitais que estão sendo aplicados no país e a insustentabilidade dos déficits comerciais, os quais foram gerados pela sobrevalorização da moeda e que são suportáveis apenas enquanto compensados na conta de capitais. Conforme Martins

⁸ Segundo Rey (2016, p. 90), “esses atores buscam a construção de políticas públicas, procurando compatibilizar objetivos políticos com os meios políticos em uma resolução aplicada de problemas”.

(1998), esta compensação tem gerado uma inconsistência fiscal provocada pela alta taxa de juros e pela diminuição da arrecadação.

Segundo Peroni (2000), a taxa real de juros elevada tem impacto sobre a dívida pública, o que significa uma grande transferência de capital para os investidores. Sendo assim, segundo Peroni (2000), torna-se claro que se trata de um Estado de classe hegemônico pelas elites do setor financeiro, que se torna mínimo para as políticas sociais (PERONI, 2000).

Com a eleição do presidente da república Fernando Collor de Mello (1990-1992), em 1989, e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, segundo Dagnino (2004), há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de responsabilidades sociais e transferência das mesmas para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington (DAGNINO, 2004).

Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente após o final da ditadura civil militar no Brasil e após dois anos de mandato sofreu *impeachment*. Com Collor no poder, “deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia” (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2004, p. 46). Mesmo com o *impeachment* de Collor, sua saída do poder em 1992, o projeto neoliberal vai se consolidando, dado que tem ajuda e é pressionado por agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no Brasil. Segundo Arellano (2000), esses principais órgãos multilaterais são o Banco Mundial e o FMI.

Conforme Peroni (2000), no caso brasileiro, no que se refere ao diagnóstico da crise, concluiu-se tratar de uma crise fiscal. Assim sendo, uma das principais estratégias apresentadas é a reforma do Estado, proposta pelo governo do presidente da república FHC (1995-2002), no ano de 1995. Nos anos de 1990, Peroni (2003) destaca a existência de grupos direitistas criticando a administração estatal, acusando os serviços estatais de serem ineficientes e de má qualidade. O diagnóstico realizado pelo ministro Bresser Pereira, durante o governo do presidente FHC, foi que a origem da crise era o próprio Estado, sendo este ineficiente em suas políticas e em sua forma administrativa, assim como, gastava mais do que arrecadava (LIMA, 2009). A partir deste diagnóstico e tendo como base os pressupostos gerenciais, foi pensado um Estado brasileiro mais regulador e administrador do que provedor de serviços e bens, controlando os resultados dos serviços ao invés de seu processo, definindo objetivos, propiciando autonomia ao administrador e estimulando a competição dentro do próprio Estado.

Segundo Peroni (2000), no Brasil, a atual política educacional é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico da crise, a crise do Estado, e, não do capitalismo, busca racionalizar recursos diminuindo o seu papel que se refere às políticas sociais. Conforme Peroni (2000), tal crise se dá em um contexto em que a proposta federal para contrapor a crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com altos juros, o que tem aumentado as dívidas interna e externa. Com isso, se provoca uma crise enorme nos Estados e municípios. Nesse contexto, em que os municípios têm que saldar as dívidas para com a União, segundo Peroni (2000), o governo propõe a municipalização das políticas sociais, isso é, os municípios não investem em políticas sociais.

Segundo Peroni (2000), isso leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consiste, em todos os sentidos, em um quase repasse para a sociedade das políticas sociais. Dessa maneira, a proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital (PERONI, 2000). Segundo Peroni (2000), tal redefinição do papel do Estado está se materializando nos projetos de política educacional. Por exemplo, Peroni (2000) cita o movimento de centralização/descentralização da atual política educacional, no qual é descentralizado o financiamento e centralizado o controle, como parte da proposta de redefinição do papel do Estado, e de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PERONI, 2000). Por um lado, o governo federal, com essas reformas, vai se desresponsabilizando do financiamento das políticas educacionais. Pois, tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, o governo federal objetiva centralizar as diretrizes, principalmente, mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino, como por meio das avaliações externas (PERONI, 2000).

Conforme Peroni (2000), as justificativas para reformar o Estado têm, como premissa, a crise fiscal, que é apenas uma das facetas da crise do capital, e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, fragiliza o Estado no que se refere às políticas sociais. Os projetos de política educacional estão baseados nessa premissa, a de crise fiscal, por isso propõem a racionalização de recursos, sendo a descentralização parte da estratégia para se atingir esse fim (PERONI, 2000).

Tendo em vista essas reformas, sobretudo, o que toca a racionalização de recursos públicos e desinvestimentos em políticas educacionais, o CPERS (2018a) afirma que o desinvestimento em educação do estado do RS desses últimos anos faz parte de um projeto de governo para concretizar a proposta de Estado mínimo para a educação pública e de Estado máximo para o capital. Pois, o estado deixa de investir em educação enquanto perdoa dívidas bilionárias de empresas privadas, como, por

exemplo, em 2018, com um déficit estimado em 6.9 bilhões de reais, calcula-se que o RS deixou de arrecadar 7.8 bilhões de reais com sonegação de impostos por ano e 9 bilhões de reais em isenções fiscais para empresas privadas (CPERS, 2018a).

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2020), no relatório sintético: indicadores fiscais do Rio Grande do Sul, durante a administração do governador Eduardo Leite (PSDB), no ano de 2019, o Programa Especial de Quitação e Parcelamento de ICMS (Refaz) já resultou no perdão de mais de 1 bilhão de reais em redução de juros e descontos de multas de 7,6 mil empresas. Segundo o referido relatório sintético do DIEESE (2020), os empresários beneficiados também poderão saldar seus débitos parceladamente, em média, por 4,3 anos. Ao final de 2019, o Refaz encerrou com arrecadação bruta de 720 milhões, somando as quitações à vista e o valor da entrada das parcelas das dívidas. Esse relatório também torna público um valor de 1,084 bilhão que deve entrar no caixa do estado ao longo dos próximos anos e do qual 25% serão para os municípios.

No governo Sartori (MDB), o Refaz arrecadou pouco mais de 480 milhões em um universo de mais de 20 bilhões sonegados (DIEESE, 2020). No estado do RS, observa-se, portanto, a transposição de uma lógica gerencial para a gestão concreta dos recursos públicos nas políticas de exoneração fiscal e tolerância em relação à sonegação fiscal. Por conta dessas políticas o estado perde recursos que poderiam ser investidos em educação, o que também apontou o sindicato da categoria (CPERS, 2018a). O relatório fiscal do DIEESE (2020) também mostra que o governador Eduardo Leite (PSDB) anunciou, dia 27 de dezembro de 2019, mais benefícios fiscais para cinco setores, além dos 9,8 bilhões de reais já concedidos em 2018. Portanto, no RS, o estado pode diminuir os recursos investidos na educação deixando de arrecadar recursos para o financiamento desse setor através da política de tributação implementada. Nesse ínterim, a gestão da escola deverá ser autogestora, isso é, buscar efetivar as metas e resultados da educação com os recursos alcançados. Esses podem ser buscados, como visto anteriormente, nas avaliações externas.

A gestão da escola, nessas circunstâncias, de descentralização dos gastos administrativos sobre a figura do estado, arca com a bandeira da utilização eficiente dos recursos disponibilizados e alcançados para educação, o que vimos através das avaliações externas. Nesse processo, a gestão da escola deve buscar a melhoria na produtividade dos serviços; sem que isso represente aumento de gastos.

CONCLUSÃO

As noções de gerencialismo e gerencialização servem para dar vida ao processo investigado permitindo as adaptações das razões do mercado no setor público, como,

por exemplo, justificando ideologicamente a eficiência do setor privado em detrimento do público. Suas adaptações, na educação, vimos através do financiamento da educação por meio da concorrência entre as escolas para obtenção de recursos para sua manutenção; em busca de melhores resultados quantitativos e pais clientes de “boa” qualidade e “bons” alunos; nas cobranças sobre o trabalho do professor para melhorar os resultados quantitativos da educação; e nos processos que visam enxugar gastos com a educação e contribuem por aproximar a empresa da escola e tornar o Estado mínimo para as políticas educacionais.

A busca por melhores desempenhos em avaliações externas e no Ideb, fazem parte de um processo contínuo que mensura a educação gerando um quase-mercado na escola ao ser implantado no sistema de ensino um sistema de avaliação que induz a concorrência entre as escolas por financiamento. Nessa lógica, as escolas são hierarquizadas entre as “boas” e as “más” sendo submetidas ao controle e monitoramento. Ficando, como apontam alguns relatos dos entrevistados, subjugado o aprendizado do aluno. Vimos que há perspectivas entre os entrevistados que entendem que as políticas de avaliação da educação podem melhorar a qualidade da educação. Também há entre as escolas estratégias para melhorar seus resultados nas avaliações externas e atrair “bons” alunos.

As parcerias público-privada foram apresentadas pelo governo Sartori (MDB) como uma solução para se investir menos em educação. Tal medida é aplicada em um cenário que arrecada poucos recursos para o público. Além disso, o financiamento da educação através do apoio logístico e de materiais pedagógicos que as empresas oferecem à escola, mascara o quase-mercado na educação tendo em vista, entre outras questões, as vendas veladas e mascaradas de seus produtos para os espaços escolares. Consequentemente, as parcerias seguem a mesma linha das políticas de avaliação da educação, colonizadas pelo gerencialismo, onde se predomina a busca pela elevação dos resultados quantitativos das avaliações externas, associado aos estímulos financeiros.

O estado do RS ao arrecadar menos recursos em razão das políticas de exoneração fiscal e tolerância em relação à sonegação fiscal de empresas privadas, está, como observado, nesses últimos anos, investindo menos em educação. Enquanto isso o setor privado é ideologicamente considerado pelo gerencialismo mais eficiente administrador para o desenvolvimento econômico e social, sendo, nesse particular, perdoado dívidas bilionárias de empresas privadas. Com isso, a escola pública tem que buscar ser eficiente e o financiamento. Uma das formas da gestão da escola conseguir financiamento é através das avaliações externas, o que indica na escola uma corrupção dos seus critérios pedagógicos tendo em vista haver, implicitamente, em alguns casos, seleções ocultas de alunos enquanto é um direito de todos o acesso à educação pública e ao desenvolvimento.

Os pontos levantados não estão livres de novas interpretações. Pois a escola não está separada das mudanças e contradições da sociedade, mas sim, faz parte do corpo do social que sofre as mudanças. A educação faz parte desses processos. No seio de uma sociedade itinerante, na qual as mudanças ocorrem “num abrir e piscar de olhos”

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.
- ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002
- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Cortez, 1995.
- ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XIX: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Veja o que disse o ministro Haddad no lançamento do PDE**. Brasília, 24 abr. 2007. Disponível mais em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/234-conhecaomec-1447013193/materias-838392339/12238-veja-o-que-disse-o-ministro-haddadno-lancamento-do-pde>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Exame evolui desde a criação, há 17 anos, e amplia oportunidades na educação superior**. Brasília, 22 set. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/30781-exameevolui-desde-a-criacao-ha-17-anose%20ampliaoportunidadesnaeducacaosuperio>. Acesso em: 12 jan. 2021
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exameseducacionais/saeb>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Prova Brasil – Apresentação**. Brasília, 2021b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state**. London: Sage Publications, 1997.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.
- COSTA, M. Lógica de quase-mercado. **Educação**, São Paulo, 10 set. 2011. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2011/09/10/logica-de-quase-mercado/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RS. **Quem fecha escolas abre prisões:**

fora Sartori e seus aliados. Porto Alegre, 2018a. Disponível em: https://cpers.com.br/wpcontent/uploads/2018/05/cartilha_web.pdf. Acesso em: 03 ago. 2018.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RS. **Sartori fecha escolas e abre presídios,**

aprisionando o futuro do RS. Porto Alegre, 26 mar. 2018b. Disponível em: <https://cpers.com.br/sartori-fecha-escolas-e-abre-presidios-aprisionando-o-futuro-do-rs/>. Acesso em: 12 mar. 2020.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de cidadanía y sociedade civil em tempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS

SOCIOECONÔMICOS. **Relatório sintético:** indicadores fiscais Rio Grande do Sul. Porto Alegre, fev. 2020. Disponível em: https://cpers.com.br/wpcontent/uploads/2020/02/20200221_Indicadores-Fiscais-RS.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

ESTORMOVSKI, R. C. A parceria com o Sistema “S” na rede estadual do Rio Grande do Sul: investida para a implantação de um projeto educativo voltado para o mercado. **Signos**, Lajeado, v. 38, n. 2, p. 180-194, 2017.

EVANGELISTA, O.; MORAES, M. C. M.; SHIROMA, E. O. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1129-1152, 2007.

GOMES, A. M. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 129-149, nov. 2003.

HYPÓLITO, A. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

JARDIM, C. A. **Gerencialismo e gerencialização:** uma análise sociológica do chão da escola pública estadual no RS. 2021. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em ciências sociais, UFSM, Santa Maria/RS, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/24066>. Acessado em: 20 out. 2022.

JESSOP, R. **El futuro del estado capitalista.** Cambridge: Catarata, 2002.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa:** o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Planta Ltda., 2004.

LIMA, A. B. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LIMA, I.; GANDIN, L. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 729-749, set./dez. 2017.

LYNCH, K. New managerialism: the impact on education. **Concept**, Edimburgo, v. 5, n. 3, p. 1-59, 2014.

MAGUIRE, M. Para uma sociologia do professor global. In: APPLE, M.; BALL, S.; GANDIN, L. A. **Sociologia da educação:** análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 77-88.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. **Publics, politics & power:** remaking the public in public services. London: SAGE Publications, 2009.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011

PARO, V. H. **Professor**: artesão ou operário? São Paulo: Cortez, 2018.

PERONI, V. M. V. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23., 2000, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPED, 2000.

PERONI, V. **Política educacional e papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

TRAGTENBERG, M. As harmonias administrativas de Saint-Simon a Elton Mayo. In: TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Unesp, 2006. p. 71-110.

Data de submissão: 29/06/2022

Data de aprovação: 23/10/2022