

Resenha

Cenários atuais: o papel do Estado e as políticas educativas

BARROSO, João (org.) 2003. *Escola pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto, Asa. ISBN 972-41-3306-0. 18 euros.

Esta obra coletiva apresenta, com riqueza de detalhes, estudos de diferentes países no campo da educação e metodologias de análise comparativa, indicando ao leitor áreas em que circulam os debates atuais sobre as políticas públicas de educação. Organizado por João Barroso, o livro *Escola pública: regulação, desregulação e privatização* visa fornecer um quadro de referência global internacional em relação à alteração dos modos de regulação e à privatização da educação. Contém um conjunto de cinco artigos escritos por profissionais oriundos da Ciência da Educação nos campos da Psicologia, da Administração e da Economia.

A partir da década de 80 do século XX, as discussões acerca da crise da educação, antes centradas em questões voltadas especificamente ao sistema educativo, seus agentes e sua agenda, sofrem alterações significativas nos temas e nos interventores. Essa virada coincide, em Portugal, “com os descontentamentos e frustrações do segundo governo do partido socialista” e com “os ‘balanços’ e ‘desafios’ da mudança do século”. As referências aos problemas da educação são

denunciadas na mídia pelos especialistas e pela opinião pública, através de escritos que “oscilam entre dois registros discursivos radicais”: a *dramatização da crise* – visão catastrófica da situação para depois sugerir mudanças e a *diabolização da mudança* – suspeita permanente em relação às propostas de reforma para regulação e organização da escola, ou de alteração nas relações de poder. Em ambos, existe uma manipulação maniqueísta, de um lado os “bons” e os “espertos”, querendo mudar ou conservar a situação existente, e do outro os “maus”, incapacitados para entender o passado e responder aos desafios do futuro, diz Barroso.

Os artigos incluídos na obra possuem, como pano de fundo, esse quadro político e social. João Barroso abre as discussões afirmando que é no contexto dos debates políticos que se promovem, discutem e aplicam medidas políticas e administrativas que alteram os modos de regulação dos poderes públicos e do sistema escolar. Com o título “Regulação e desregulação nas políticas educativas”, seu artigo extrai da análise comparativa de estudos recentes sobre a evolução dos modos de regulação estatal nos Estados Unidos da América, no Canadá, na Austrália e em alguns países europeus, principalmente em Portugal, os principais elementos das reformas e reestruturações do Estado que afetam a administração pública e se refletem diretamente no sistema educacional de cada país. Acredita que a existência de medidas educacionais similares em contextos geopolíticos diferentes é oriunda do número crescente de estudos e abordagens comparativas da evolução das políticas educativas, que analisam as convergências e divergências dos processos de desregulação, privatização, descentralização e autonomia das escolas, principalmente a partir da década de 90 do século XX.

Seu texto destaca problemáticas importantes e comuns entre os estudos comparados das políticas educativas internacionais, como o efeito de *contaminação* – tomar de empréstimo modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos para legitimar propostas de mudanças, geralmente distintas do contexto social, histórico, econômico e polí-

tico local; o efeito de *hibridismo* – sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas; e o efeito *mosaico* – proliferação de iniciativas avulsas e normas para a prática dos processos de desregulação e privatização, “tomadas em tempos e para espaços e públicos diferentes”, configurando a educação como unidade isolada, em oposição ao “agregado coerente de elementos, interagindo entre si com o mesmo fim” (p. 33).

Importantes caminhos metodológicos para o aprofundamento da análise dos processos de regulação das políticas educativas também são apontados por Barroso, ao salientar a emergência de propostas teóricas e metodológicas intensivas em nível micro e extensivas ao âmbito nacional que considerem a interação social, com estudos de caso em escolas ou conjuntos delas, com amostras significativas em períodos que permitam a observação dos efeitos das micromudanças, relativizando resultados, tendências e convergências detectadas, para se construir um sistema nacional de ensino coerente e equilibrado. Afirma o autor a carência de investigação que identifique e descreva as diversas instâncias de regulação administrativa do Estado e na sociedade, que expresse os mecanismos que se estendem do profissional aos usuários dos serviços educativos, entre outros, bem como aos processos e seus efeitos no funcionamento local e global do sistema.

No segundo artigo, “A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controle social da escola pública”, de Natércio Afonso, a análise incide sobre a evolução histórica da gestão pública da Inglaterra e País de Gales, Portugal, França, Hungria e da comunidade francófona da Bélgica. Os caminhos percorridos por Natércio permitiram a identificação de dois modelos de gestão, produtos do individualismo liberal, um de coordenação da ação coletiva e outro de atribuição de valores antagônicos mas complementares coexistindo em permanente tensão. O modelo de Regulação Burocrática, define-se pelo império da lei que valoriza o exercício da autoridade formal e representa o exercí-

312

cio do poder pela autoridade, hierarquia e regulamentação formal e voluntária dos comportamentos. No modelo de Regulação Mercantil predomina o jogo de forças e iniciativas impessoais regulando as relações sociais por leis de mercado. Neste modelo, o exercício do poder se dá pela influência, ajustamento mútuo, pelo caráter difuso e informal das regras e das relações. Natércio aponta para o recuo no modelo burocrático, que vai sendo sobreposto pelo modelo mercantil. Essa inversão, justificada como crise de credibilidade do Estado-Providência, associada à ruptura do consenso social-democrata e à falência do socialismo, gerou processos radicais de reestruturação dos modos de intervenção estatal na educação europeia, colocando em xeque políticas tradicionais de provisão estatal direta da educação pública, na América e na Europa. Lembra Afonso que o Estado-Providência é uma versão sofisticada e democrática do intervencionismo estatal soviético, instrumento de confronto geoestratégico no contexto da Guerra Fria, cujo impacto simbólico, fruto dessa crise estatal, é apenas um elemento da crise interna do Estado-Providência, que derruba o mito do Estado educador e cria um contexto social, político e ideológico favorável ao pensamento neoliberal. Nos dias de hoje, a intervenção estatal centra-se numa lógica de controle social da escola, promovendo avaliações externas e responsabilizando os alunos pelos resultados, privilegiando dispositivos de regulação centrados no ajustamento mútuo resultante das lógicas de regulação mercantil. A intervenção governamental fomenta a competição entre as escolas e a livre escolha parental, pela ampliação de dispositivos de avaliação externa às escolas. O controle social da escola é reduzido e traduz-se através de mecanismos de escolha da escola.

Em sua exposição, Natércio Afonso ressalta que o modelo de livre escolha da escola tem pouca representatividade em Portugal, embora a lógica do modelo mercantil e a crença na sua eficiência empresarial se façam presentes na política educativa. Suas conclusões enfatizam que, na maioria dos países estudados, o efeito de hibridismo,

sublinhado por Barroso, e a complexidade progressiva das políticas educativas parecem dominar as tendências de reforço da regulação mercantil e do controle social sobre a escola. Para o autor, é preciso tomar consciência da forte influência da cooperação multilateral entre os Estados da União Europeia, origem da contaminação das políticas públicas.

Barroso retoma essa problemática no terceiro artigo, “A escolha da escola como processo de regulação: integração ou seleção social?”. Além de reafirmar a colocação de Natércio e reforçar que até o início de 2003 o movimento de privatização não havia afetado a educação portuguesa, destaca um agravante, que surge a partir de 1990: a inserção das medidas de políticas educativas, baseadas em teses de privatização formuladas nos discursos políticos neoliberais eleitoreiros, sem uma “mobilização político-partidária consistente e socialmente sustentada”, que visasse “um mercado educativo, concorrencial e autônomo” (p. 79). O autor discute o papel dos meios de comunicação social nos debates sobre políticas educativas, considera que a imprensa, contaminada pelo discurso da imprensa americana a favor dos *vouchers*, populariza um discurso superficial, propagandístico e simplista, em prol do cheque-ensino como a solução milagrosa negada pelo atrasado sistema educativo, pela “malandragem” dos professores e seus sindicatos e pelo receio dos governantes.

Nesse contexto, Barroso justifica ao leitor que, historicamente, em diversos países, o debate sobre a livre escolha da escola como mecanismo regulador do serviço público educativo com tendência à sua privatização tem sido dominado por discursos de lógicas argumentativas de naturezas distintas. A lógica religiosa se instaura, garantindo a prestação dos serviços por diferentes ordens, não dispensando, entretanto, o financiamento público. Nos Estados Unidos, por exemplo, o conceito moderno de cheque-ensino foi criado pelo padre jesuíta Virgil C. Blum (p. 87), usando a filosofia social católica de subsidiaridade. Na Europa, Espanha, França, Itália, Portugal, o mesmo argumento é usado para a concessão de condições específicas e de subvenções ao ensino

privado confessional. Na Irlanda e Noruega, as igrejas influenciam a condução da política educativa, e nos Países Baixos e na Bélgica redes escolares autônomas e concorrentes – católica, protestante, não confessional – são financiadas diretamente pelo Estado. É a lógica econômica estimulando a oferta do ensino privado e a criação de um mercado educativo, garantindo a qualidade das escolas privadas na prestação de serviços com a mesma qualidade da escola pública, estimulando os defensores do financiamento direto aos pais pelo Estado e a livre escolha da escola, através dos “cheques-ensino” ou sistemas similares.

Barroso explicita também argumentos referentes à educação como um “bem comum” que, enquanto essencialmente público, justifica a supremacia da intervenção financeira e operacional estatal na oferta dos serviços.

Esses debates têm como referência o modelo americano, que divide opiniões entre os dois maiores partidos dos Estados Unidos. O Partido Republicano defende os cheques-ensino – (*vouchers*) financiamento do acesso a escolas privadas com financiamento direto às famílias, através de cheque de valor variável, para pagamento total ou parcial do ensino escolhido – como ponto central da sua plataforma educativa. E os democratas limitaram o apoio à escolha da escola ao setor público e ao movimento das *charter schools* – escolas públicas isentas da regulamentação estatal e local mediante contrato, baseadas em projetos educativos próprios e em planos de desenvolvimento avaliativo, dispondo de autonomia financeira, administrativa, pedagógica e pessoal, entre outros.

Em suas considerações, Barroso destaca a necessidade da expansão das discussões para além da falsa dicotomia da administração centralizada, planificada e hierarquizada e do mercado, descentralizado, concorrencial e autônomo. Salienta a necessidade de avaliar alternativas na educação pública, “entre o ‘centralismo estatal’ e a ‘livre concorrência do mercado’, entre ‘a fatal burocracia do sector público’ e ‘o mito da gestão empresarial’, entre ‘o súbdito’ e o ‘cliente’” (p. 106). Para ele, a solução passa também pelo “reforço da dimen-

são cívica e comunitária da escola pública, restabelecendo um equilíbrio entre a função reguladora do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores, na construção de um 'bem comum local' que é a educação das crianças e dos jovens". Mas para "dar a cada escola o seu público" é preciso que cada escola se abra à "diversidade dos seus públicos", sendo a escola pública intransigente no reconhecimento dos seus direitos e solidária com as suas necessidades e interesses.

Henry M. Levin, no quarto artigo, "Os 'cheques-ensino': um quadro global de referência para a sua avaliação", concorda com Barroso que as propostas de reforma do sistema educativo americano servem de referência para defensores e opositores da livre escolha tanto pela criação das *charter schools* como "incubadoras de mudança" e referência para as atuais escolas públicas quanto pela criação do sistema de financiamento público pelos *vouchers*, promovendo a competição mercantil entre escolas públicas ou privadas.

Os defensores dos cheques-ensino argumentam salientando a oferta de mais opções de escolha e a competitividade como melhoria da eficácia e da produtividade escolar na gestão do dinheiro público. Os opositores argumentam que os cheques-ensino produzirão lucros empresariais e custos de *marketing* e conduzirão ao aumento de desigualdades nos resultados educativos, enfraquecendo a experiência educacional comum necessária à democracia.

Levin considera importante para sua análise abordar o papel das escolas a partir de uma sociedade democrática, como os Estados Unidos, caracterizada por uma significativa diversidade étnica, racial, regional e socioeconômica. Se, por um lado, um sistema educativo responde às preferências parentais, pela liberdade de escolha, requerendo escolas diferenciadas para satisfazer desejos específicos, por outro, um sistema educativo que prepara os jovens para a participação democrática e para a equidade nas oportunidades de vida requer uma substancial experiência educacional comum a todas as crianças. Contudo, o conflito entre o direito parental e a

garantia dos direitos sociais representa o maior desafio do sistema educativo e o coloca sob uma tensão permanente.

A partir da década de 1970, no contexto norte-americano, surgem as escolas “ímã” (*magnet schools*), atraindo famílias com temáticas especiais, como, por exemplo, ciências, artes, tecnologia, multiculturalismo, estudos empresariais e profissões da área da saúde. Na última década do século XX, os modelos de escolha pública entram nos debates por mudanças radicais, a exemplo das *charter schools* e os cheques-ensino.

Em seu trabalho, questiona o impacto destas alternativas na educação dos alunos de famílias pobres, minorias raciais e imigrantes, na sua integração numa economia baseada nas tecnologias da informação. Os proponentes da escolha da escola e dos cheques-ensino defendem a substituição do monopólio educacional pela competição mercantil, alegando a saturação das soluções democráticas de oferta escolar por conflitos e compromissos, acreditando que combinar alunos com as escolas, por escolhas parentais, corresponde melhor às necessidades de todos. Os cheques-ensino aparecem como resposta mais completa ao dilema público-privado, financiando com dinheiro público todas as escolas de iniciativa pública ou privada, na perspectiva de que a competição melhorará o desempenho das que sobreviverem no mercado.

Para Levin, é importante entender os diferentes modelos dos cheques-ensino, como projetos concretos que articulam maneiras diferenciadas de responder aos critérios referidos, por intermédio da utilização de instrumentos de intervenção política, como o *financiamento* do cheque-ensino e o modo como é atribuído; a *regulação* dos requisitos e normas de participação das escolas e das famílias no sistema dos cheques-ensino e os *serviços de apoio* que devem ser assegurados publicamente para aumentar a eficácia do mercado na garantia da liberdade de escolha, da produtividade e da equidade.

Finalmente, conclui Levin, entre outras coisas e a partir de seus diagramas conceituais, que atualmente existe evidência empírica da eficácia dos cheques-ensino no nível da escola, ape-

sar dos resultados acadêmicos apresentarem modestas diferenças que favorecem os alunos das escolas privadas e os beneficiários desse sistema; sobre outros resultados a evidência é frágil ou contraditória. As análises revelam também um modesto e controverso impacto dos cheques-ensino na eficiência competitiva das escolas. Contudo, indica que, em geral, a tendência à escolha é menor nas minorias e nos mais pobres, o que pode decorrer de limitações no acesso à informação e ao transporte.

O último artigo, “Do público ao privado: gestão racional e critérios de mercado, em Portugal e em Inglaterra”, de autoria de Clementina Marques Cardoso, propõe realizar uma análise comparada dos discursos conservadores neoliberais que orientaram as mudanças na administração pública em geral e, principalmente, no regime de financiamento e prestação de serviços educativos e nas condições de adaptação do Estado à privatização em dois países com características econômicas, políticas e educacionais diferentes como Portugal (1987-1991) e a Inglaterra (1980-1993). Destaca as contradições e os paradoxos dos discursos, as dinâmicas implícitas na tendência de apropriação e os diferentes níveis de penetração destes discursos na organização e gestão da administração dos serviços públicos, bem como as condições para a concretização das iniciativas propostas pelo sistema.

O artigo de Clementina confirma o que já vinha sendo discutido pelos outros autores, ou seja, que os discursos alinhados com a lógica mercantil influenciam a crise educacional e os projetos governamentais de mudança em Portugal e na Inglaterra. Com seu trabalho, analisa criticamente a educação obrigatória, universal, pública e unificada, que nos dias de hoje está acompanhada pelas exigências neoliberais de liberdade individual, iniciativa empreendedora e liderança empresarial, de livre escolha e qualidade.

As diferenças entre as críticas conservadoras e neoliberais e a crítica social resumem-se à hiperpolitização do Estado, por um lado, e à despoltização da sociedade civil, por outro, ao se defender propósitos políticos de desviar a

regulação da esfera pública para as esferas privada, caritativa e familiar. A crítica social defende a necessidade da regulação pública como garantia de proteção social de grupos ou indivíduos específicos, contra as desigualdades de cidadania, de nível político e social, causadas pela pobreza e injustiça social e as promovidas pela ordem econômica do mercado. Por outro lado, a crítica conservadora neoliberal das instituições do Estado promove formas de regulação que permitam o aumento da influência dos interesses privados, filantrópicos ou individuais.

Clementina ressalta que, no campo da educação, os alvos de mudanças preferidos da crítica conservadora neoliberal vão das regras e modelos de financiamento, provisionamento, missão de alunos, formação de professores, gestão e governo das escolas até o próprio processo de ensino e aprendizagem. E complementa dizendo que a “adopção da ‘gestão científica’ e a abordagem das burocracias dão força às noções liberais de autonomia profissional, descentralização, sociedade civil e comunidade” (p. 156).

Os discursos consagram pressupostos como a limitação do papel das políticas estatais na distribuição de oportunidades; avaliação dos benefícios dos serviços estatais pelos danos causados ao mercado; a consideração do livre mercado como produtor de mais prosperidade e melhor opção para o crescimento econômico; a redução da influência governamental na gestão financeira de serviços públicos; a redução do apoio do Estado aos necessitados pela transferência de dinheiro ou cheques-ensino no lugar da oferta dos serviços; a oposição a subsídios diretos aos prestadores de serviços; a privatização dos serviços prestados e consumidos de forma coletiva, adquiridos como mercadorias; o desestímulo aos serviços públicos consumidos de forma coletiva por acarretarem uma excessiva pressão política para a sua expansão e por trazerem exigências que ultrapassam a capacidade de resposta do governo, esgotando os impostos e criando instabilidade social. Afirma a autora que o livro *Capitalismo e liberdade*, de Friedman, foi o que maior influência exerceu na agenda internacional conservadora neoliberal de reforma da educação.

Essa obra forneceu tanto subsídios para o quadro de reforma quanto um código moral, ao propor a redução do papel do Estado na economia e na sociedade em termos de proteger os mercados e os contratos voluntários, bem como ao indicar o alargamento do papel do empreendedor individual. A obra de Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia*, escrita em 1942, que constitui uma versão renovada do ataque à doutrina clássica da democracia, se soma a esse quadro teórico de fundamentação dos projetos conservadores neoliberais.

A supremacia dos critérios de mercado, portanto, está na melhoria da educação, justificando a diminuição do envolvimento do Estado e uma clara ruptura na prática da administração pública. Neste modelo, as prioridades da educação pública contribuem para o aumento dos orçamentos e para a ineficiência da gestão financeira, ao valorizar o ensino unificado, visto como um constrangimento e conflitante com a definição da qualidade produzida pelas relações de mercado. A nova função de regulação estatal delega poder, autoridade e responsabilidades aos pais enquanto indivíduos e às comunidades empresariais, reduzindo a parcela dos professores no processo de decisão e sua participação na definição de prioridades educativas, mantendo seu papel de monitorar os resultados e atuando como um intermediário entre professores e pais, garantindo assim o cumprimento eficiente dos objetivos definidos em nível central.

Ao lado das cuidadosas pesquisas comparativas e da perspicácia analítica dos artigos, o livro organizado por Barroso certamente oferece ao leitor uma diversidade de referências a modelos de sistemas educativos internacionais, assim como propostas de temas e caminhos de investigação ricos em detalhes nas propostas de procedimentos. O livro contribui para os estudos de políticas educativas pela discussão das origens e nuances ideológicas que se instauram atualmente em diferentes países, oferecendo também um quadro de referência conceitual crítico e consistente. Sua leitura é recomendável não só para os envolvidos com políticas educativas

em nível de macrosistema, mas também para gestores escolares, que poderão refletir sobre sua prática e identificar as implicações decorrentes de políticas educativas mais amplas que nela se inserem.

Gláucia Trinchão

*Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana
e Doutoranda em Educação na UNISINOS*

Bolsista Internacional da Fundação Ford

Flávia Werle

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação –
UNISINOS*