

Privatização da educação pública - necessidade incontestável ou fim de um mito?¹

*Victoria Konidari*²

vickonidari@yahoo.gr

Resumo

Na atualidade existe um grande debate sobre a introdução da lógica organizacional e de gestão no meio educacional. Termos como *accountability*³ (responsabilidade e transparência), performatividade, parcerias público-privada e educação para o empreendedorismo estão na ordem do dia, tanto no âmbito da política educativa europeia quanto das políticas nacionais de educação em escala internacional. Este artigo apresenta as formas mais importantes de privatização da educação que se desenham nas comunicações oficiais da União Europeia e na bibliografia relativa ao tema. Ao fazer uma abordagem crítica à atual tendência de privatização da educação pública, a autora conclui, concentrando-se em dois eixos, o da eficácia e do simbólico, no plano organizacional, institucional e no âmbito do Estado.

Palavras-chave: *accountability*, privatização, parcerias, instituições, privado, eficácia.

1 Tradução do francês por Lavinia Rosa Rodrigues, professora da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE/UEMG). Revisão de Sílvia Laura Teixeira Gomes, Mestre em Relações Internacionais.

2 Professora da Université de Patras - Grécia. Doutora pela Universidade de Provence (Aix-Marseille I).

3 N.T.: A palavra *accountability* é mantida em inglês, por considerar que não existe uma tradução literal, uma palavra que a expresse em português. Frequentemente é traduzida ou associada com responsabilidade, obrigação de prestação de contas, transparência, controle, responsabilização pessoal.

Introdução

A questão da qualidade da educação continua a ser, ainda hoje, um tema primordial. Uma das concepções predominantes em relação à qualidade escolar é a aplicação da lógica das práticas organizacionais e a privatização da educação no meio educativo, pois, “o que é [considerado] bom para os negócios é igualmente bom para a educação e para a sociedade” (Down, 2009, p. 7). Neste contexto, diversas reformas foram realizadas em âmbito internacional, visando à intervenção sobre o conhecimento educativo, as práticas, os procedimentos e os processos ou a mudança holística do sistema. A grande mudança em curso é que “

reforma, neste período, não pretende interferir somente na forma como as coisas são organizadas ou feitas; ela pretende, acima de tudo, mudar os docentes e a aprendizagem, as instituições educacionais e sua relação com a economia [...] e a competitividade internacional (BALL, 2008, p. 8).

Em outras palavras,

os ambientes educacionais parecem estar agora na encruzilhada entre os ambientes técnicos, nos quais as organizações são avaliadas de acordo com seus resultados e os ambientes institucionais, nos quais as organizações são julgadas mais pela adequação à forma do que pelos seus resultados (POWELL, 1991, p. 184).

A mudança mais significativa no que diz respeito à educação concerne, sobretudo, à abolição da distinção entre o privado e o público. Ainda que a *educação pública tenha sido considerada*, até pouco tempo atrás, “um bem público protegido, ela é hoje balizada pelas forças da globalização, transformada em empresa comercial e é reorientada para uma relação profundamente integrada aos interesses comerciais” (NORRIS, 2006, p. 32).

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira parte, apresentam-se as principais formas atuais de privatização da educação. Na segunda parte, ao mesmo tempo em que apresenta os efeitos e a eficiência das mudanças ocorridas, de acordo com a bibliografia internacional,

procura-se esclarecer a mudança conceitual inconsciente, ocorrida no nível institucional e simbólico, lançando, ao mesmo tempo, novas pistas de pesquisa.

1 Formas de privatização

1.1 Accountability e performatividade⁴

O termo *accountability* (responsabilidade e transparência), cuja noção mais evocada e a menos discutida (BURKE, 2005, p. 1) foi introduzida no setor privado no contexto da Nova Gestão Pública (NGP), encontra-se associada à “marquetização” dos serviços públicos, realizados pela incorporação de métodos e da lógica do mercado na gestão nas políticas sociais (RANADE, 2008). A *accountability*, conceito evasivo, definido de forma diferente segundo o contexto, o ambiente e a disciplina invocados, descreve um conjunto “de ideias e de práticas [...] que buscam, em essência, a aplicação de abordagens do setor privado e dos negócios no setor público” (DENHART, J. V.; DENHART, R. B.; 2000, p. 550).

Em suma, a *accountability* pública pode ser vista

como um conjunto de sistemas pelos quais as organizações ou os indivíduos são obrigados a prestar contas à esfera pública através de eleições (democracia representativa), do diálogo (democracia participativa, redes), da justiça e, finalmente, através da auditoria (WEST MATTEI; ROBERTS, 2011).

A performatividade, por outro lado, “envolve tecnologia, cultura e modo de regulação, emprego de julgamentos, de comparações e de relações para motivar, controlar ou fazer a mudança” (BALL, 2003, p. 216). Ela se concentra em resultados mensuráveis e em indicadores de desempenho, “que procuram enquadrar a qualidade ou o valor de um indivíduo em determinados padrões de julgamento” (BALL, 2003, p. 216).

4 N.T.: A palavra performatividade não se encontra no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa e, neste artigo, é utilizada na perspectiva de Ball (2003), que a compreende como uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação, que implica em julgamentos, comparações e exposições como forma de ampliar o controle ou fazer a mudança.

Sob a pressão para a racionalização da ação e eficiência, a *accountability* entrou no ambiente educacional. O Estado e os cidadãos passam a ser considerados como clientes e as escolas tornam-se responsáveis, em relação aos pais, aos alunos e à comunidade, pela qualidade da educação e do currículo oferecidos. As escolas

devem documentar como os recursos foram utilizados e estabelecer os resultados e as decisões organizacionais, as regras e as ações que produziram resultados específicos [...]. O importante é que a organização preste contas internas para provar que as regras e procedimentos foram corretamente implementados de modo a gerar a alocação racional de recursos e as ações organizacionais apropriadas (HANNAN; FREEMAN, 1989, p. 73).

A *accountability* apresenta grande tipologia de modelos: pode ser contratual (entradas, saídas, indicadores de desempenho, resultados, padrões) ou responsiva (qualidade dos resultados da aprendizagem, processos colocados em prática e decisões adotadas) (GLATTER, 1993, p. 53), política (BALL; VINCENT; RADNOR, 1997), burocrática e gerencial (OLSSSEN; PETERS, 2005), profissional, democrática ou de mercado (BESLEY; PETERS, 2006). Finalmente, West, Mattei e Roberts (2011) citam sete tipos de *accountability* na educação (profissional, hierárquica, contratual, legal, participativa, de rede, de mercado). Neste quadro de tipologias, o importante e comum é que a noção de *accountability* está fortemente ligada à ideia de sanção (punição). Escolas “não aprovadas” estão sujeitas a sanções, tais como tutoria, transferência de alunos para outras escolas, requalificação total do corpo docente e administrativo, exclusão, sanções impostas pelos pares, pela justiça, recolocação, fechamento da escola, perda de controle...

Em relação à realidade educacional, deve-se ressaltar que a *accountability* prevaleceu nas agendas educacionais na Europa (HUISMAN; CURRIE, 2004), na América do Norte (MEADE, 2008; TOMA, 2008), na Ásia (PENG; WANG, 2008), na Austrália e na Nova Zelândia (VIDOVICH; SLEE, 2001). Destacam-se na literatura relativa ao assunto, os movimentos mais importantes com base de *accountability* na educação foram identificados e estão apresentados, em resumo, no Quadro 1.

QUADRO 1

Políticas nacionais de accountability na educação

<p>Estados Unidos (Suspitsyn, T., 2010)</p>	<p>A <i>No Child Left Behind</i> (NCLB) e a <i>Commission on the Future of Higher Education</i> significam a encarnação mais representativa do movimento da <i>accountability</i> na educação. Constituem exemplos recentes de esforços empregados para aumentar a <i>accountability</i> na educação básica, ensino médio e universitária aos legisladores e ao público. Mais especificamente, o programa <i>No Child Left Behind</i> (2002) tem como objetivo elevar o desempenho dos alunos em compreensão de leitura e em cultura matemática, e a melhorar o desempenho acadêmico dos alunos pobres e das minorias.</p>
<p>Inglaterra (James; Simmons, 2007; West, Mattei, Roberts, 2011)</p>	<p>Na Inglaterra, sob a influência da <i>Nouveau Management Public</i> (NPM), uma série de Atos Educativos (<i>Education Acts</i>) inaugurados a partir 1980, e a criação do OfSTED (Office for Standardising Education - Instituto de Normalização da Educação) e do GCSE (General Certificate of Secondary Education - Certificado Geral da Educação Secundária) serviram para a implantação da cultura da <i>accountability</i> e da performatividade em âmbito nacional, influenciando tanto o currículo quanto o recrutamento de professores e a política orçamentaria da educação. Mais precisamente, a Education Act (1980) aumentou a prioridade dada aos pais em relação à escolha da escola e exigiu a publicação de resultados escolares nos folhetos públicos das escolas. A Education Act (1988) prevê o aumento da diversidade escolar, o financiamento da escola segundo a fórmula proposta, programas de controle e currículo nacional. De acordo com a</p>

Inglaterra

(James; Simmons, 2007; West, Mattei, Roberts, 2011)

Education Act (1992) os dados sobre o desempenho e o acompanhamento da escola também devem ser publicados em relatórios de inspeção públicos, a cada quatro anos (DfE, 1992, p 5). As escolas devem apresentar resultados em provas nacionais e em exames públicos do governo, que de sua parte os colocara à disposição dos pais e os publicará amplamente na imprensa nacional (league tables-tabelas da liga). Além disso, prevê a criação de Ofsted (Office for Standardising Education- Serviço de Estandardização da Educação), responsável pela inspeção da qualidade da educação oferecida pelas escolas e a GCSE_ a qualificação acadêmica mais difundida para o ensino secundário. Finalmente, o financiamento depende largamente do número de alunos inscritos (das taxas de matrícula). Os orçamentos são geridos por funcionários da escola, mas os pais, os membros da comunidade local e os partidos políticos também estão incluídos nesse processo.

Irlanda

(Gleeson; Donnabhain, 2009)

O setor público é fortemente influenciada pela NPM (New Public Management). Os cidadãos são vistos como consumidores, um melhor controle de qualidade é prometido e há uma forte ênfase na *accountability* por resultados (Butler&Collins, Gradden, 2007: 27). A introdução da Strategic Management Initiative (SMI - Iniciativa de Gestão Estratégica) em 1994, concentra-se em resultados e inaugura uma nova cultura de gestão, promovida pela NPM (New Public Management) que tem como objetivo oferecer serviços públicos de qualidade, modernizar os departamentos e a administração. O Education White Paper-Livro Branco da Educação

Irlanda
(Gleeson;
Donnabhain,
2009)

(1995: 6-8) acolhe a *accountability* como um dos cinco princípios capazes de assegurar “value for money” (valor ao dinheiro), quando a linguagem técnica e consumista (clientes, consumidores, necessidades, interesses) aparece, pela primeira vez, nos documentos oficiais, em 1997. Finalmente, a Education Act (1998) introduziu 38 indicadores de qualidade baseados em quatro eixos (HLG, High Level Goals -metas de alto nível).

Finlândia
(Laukkanen,1998)

O Comitê Nacional de Educação (National Board of Education, 1994)) reconheceu a necessidade de oferecer ao nível local (às escolas e aos professores) a oportunidade de criar seu próprio sucesso. O desenvolvimento de cada escola deve, a partir de então, se sustentar na auto-avaliação, na descentralização do poder de decisão e em indicadores de desempenho. Destaca-se que, de acordo com os resultados do PISA 2003, os alunos finlandeses estão entre os melhores em matemática e em ciências, dentre os 41 países participantes.

Alemanha
(Fussel, 2002)

De acordo com a Constituição alemã (§5º): Todo sistema escolar está sob a supervisão do Estado. A *accountability* e a responsabilidade final é uma competência exclusiva do Ministério da Educação. Numa interpretação mais ou menos flexível da Constituição, o conceito de *accountability* não é amplamente desenvolvido, uma vez que ainda há muito debate, de um lado sobre uma maior autonomia de cada escola e de outro, sobre o princípio de controle pelo Estado. Black & William (2004) argumentam, no entanto, que 16 regiões do

	<p>país adotaram padrões comuns curriculares e, assim, várias regiões introduziram sistemas de avaliação centralizados para assegurar a aplicação sistemática dos padrões, surgindo então a Inspeção Escolar Independente (Independent School Inspection).</p>
<p>Austrália (Dimmock, C. 1990; Windle, J. 2009)</p>	<p>Na Austrália, foram feitos dois projetos para a melhoria da educação. O primeiro, relacionado à política Better Schools in Western Austrália (Melhores Escolas da Austrália Ocidental), lançada em 1987 e trata-se de um programa para melhorar a qualidade da educação com base numa nova designação de responsabilidades e obrigações. Também realiza uma grande mudança que envolve a devolução da tomada de decisão, do nível central (head office) para as escolas. O programa prevê uma participação mais ativa dos pais e da comunidade local e, ainda, mais relatórios sobre as atividades escolares. O segundo projeto denominado Schools of Future (2003), prevê currículos e testes padronizados, o financiamento voluntário por parte dos pais e a procura por patrocínio (sponsoring).</p>

Fonte: Compilação do autor

1.2. Parceria público-privada

O termo parceria público-privada («PPP») não é definido ao nível da comunidade. Este termo, geralmente, se refere a formas de cooperação entre as autoridades públicas e do mundo dos negócios que visam assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço (LIVRE VERT, 2004, p. 3).

De acordo com o *Livre Vert* (Livro Verde) as PPP são caracterizadas

pela duração relativamente longa da relação que se estabelece, pelo modo de financiamento do projeto, pelo importante papel do operador econômico e pela distribuição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado. Na verdade é abolida, a antiga distinção, simples e clara, entre o público e o setor privado (PRING, 1987, p. 290). Por um lado, ocorre a redução do financiamento da educação pública por parte do Estado e, de outro lado, permite o engajamento ativo do setor privado para cobrir o vazio deixado, criando uma nova realidade no mundo da educação, até então sem precedentes. Como se pode constatar:

O aumento da utilização de PPP pode ser explicado por vários fatores. Tendo em vista as restrições orçamentárias enfrentadas pelos Estados-Membros, ele responde à necessidade de aporte financeiro privado para o setor público. Igualmente se explica pela vontade de beneficiar da experiência e de métodos de funcionamento do setor privado, no âmbito da vida pública. O desenvolvimento do PPP ainda se inscreve na evolução mais geral do papel do Estado na esfera econômica, passando de um papel de operador direto a um papel de organizador, regulador e controlador (LIVRO VERDE, 2004, p. 3).

As duas opções políticas, a recessão do Estado e o engajamento do privado, visam produzir objetivos, obrigações e disposições novas para a educação pública (CRIBB; BALL, 2005, p. 115). Variando ligeiramente a definição dada por Patrinos *et al.* (2009), do Banco Mundial, a privatização pode ser definida como “o processo pelo qual o governo oferece educação ou serviços relacionados à educação de uma certa de qualidade a um preço definido por um administrador ou responsável específico” (p. 9). A privatização da educação, que está se tornando cada vez mais dependente de financiamento privado (PRING, 1987) para a sua sobrevivência e desenvolvimento, é na verdade uma forma organizacional de descentralização, [já que] o Estado atribui, deliberadamente, o controle a parceiros não-governamentais (RONDINELLI *et al.*, 1989).

Para McGinn e Welsh (1999) a descentralização é uma mudança de valor dos que governam, é a transferência de autoridade de um lugar ou de um nível de organização educacional para outro nível. As formas

de descentralização podem variar de acordo com o nível de tomada de decisão e de formulação de políticas, dos objetivos e do papel regulador do Estado. Mais frequentemente, a descentralização configura uma mudança da autoridade nas escolas públicas. A responsabilidade e os recursos podem ser transferidos do setor público para o setor privado. Neste caso, o setor privado vem oferecer “serviços” com base nos interesses monetários. Os responsáveis pelos serviços podem agir a “título lucrativo” ou a “título não lucrativo” (O’NEIL, 2011). O Banco Mundial estima que uma gama de serviços podem ser prestados à educação pelo setor privado (Quadros 2 e 3).

QUADRO 2
Tipos de contratos educacionais

Por que os governos fazem contratos:	O que os governos compram:
Gestão, apoio a serviços profissionais (input)	Gestão Escolar (Gestão de Recursos Humanos, Gestão Financeira) Serviços de apoio (alimentação, transporte) Serviços profissionais (formação de professores, currículo, livros, garantia de qualidade e serviços suplementares).
Serviços operacionais (processos)	A educação de alunos, a gestão de recursos humanos e de recursos financeiros, serviços profissionais e manutenção das instalações.
Serviços educacionais (outputs)	Vaga para estudantes em escolas privadas (contratos com escolas para o registro de um número específico de estudantes).

Facilidades oferecidas (<i>Facility availability, inputs</i>)	Infraestrutura e manutenção das instalações.
Facilidades oferecidas e serviços educacionais (ao mesmo tempo entradas e saídas)	Infraestrutura acoplada aos serviços (saídas educacional e operacional).

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2006 (adaptação).

QUADRO 3

Financiamento e provisão dos serviços das parcerias público-privadas

Financiamento	Provisão Privada	Provisão Pública
Financiamento privado	Escolas privadas Universidades privadas Escolarização em casa Tutoria	Taxas de escolarização (<i>user fees</i> - taxas de utilização) Empréstimos estudantis (empréstimos estudantis)
Financiamento público	<i>Vouchers</i> (cupons) Escolas a contratos Escolas licenciadas Escolas charter Contratação externa	Escolas Públicas Universidades Públicas

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2006 (adaptação).

1.3 Educação para o empreendedorismo

Incentivar o empreendedorismo entre os jovens é um pré-requisito imperativo ao progresso - pelo menos a longo prazo - em termos de emprego, de crescimento, de competitividade e de inovação. A educação pode

contribuir para a criação de uma cultura mais empresarial (CE, 2004, p. 11).

Em relação à educação para o empreendedorismo, há, por um lado, o “Procedure Best”, que teve como objetivo identificar as melhores práticas em nível europeu e, de outro, existem as organizações não governamentais (ONGs) e redes internacionais que cooperam com as escolas a fim de que elas possam promover a educação para o empreendedorismo.

1.3.1 O projeto «*Procédure Best*»

O projeto “Procedure Best” sobre a educação e a formação para o empreendedorismo visava a identificar iniciativas empregadas em toda a Europa com vista a promover o ensino de empreendedorismo em todos os níveis do sistema de educação formal, da escola primária até a universidade. Seu objetivo geral era alcançar uma melhor compreensão sobre a natureza e o alcance das medidas e dos programas existentes (CE, 2004, p. 12). Com base na definição acordada, os objetivos deste tipo de ensino - adaptado de acordo com o nível de estudo - são, em síntese:

- Promover o desenvolvimento de **qualidades pessoais** em relação ao empreendedorismo (criatividade, espírito de iniciativa, tomada de risco e senso de responsabilidades, principalmente)
- Proporcionar uma **familiarização precoce e um contato com o mundo empresarial** para aumentar a conscientização sobre o papel dos empresários no seio da coletividade.
- **Sensibilizar os estudantes para a atividade independente** enquanto uma opção de carreira (a mensagem era a de que é possível se tornar não apenas um empregado, mas, igualmente, um empresário).
- Organizar atividades baseadas na **aprendizagem pela prática** - gestão de minipresas ou de empresas virtuais pelos alunos, por exemplo.
- Oferecer **formação específica** sobre o processo de abrir um negócio, uma empresa (em escolas profissionais ou técnicas e nas universidades, em particular) (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

Um relatório do grupo de especialistas, aprovado em Novembro de 2002, concluiu que:

Embora muitas atividades sejam atualmente implementadas em todos os níveis de ensino, muitas delas não estão incluídas nos programas e não se encaixam em um quadro coerente. As iniciativas são, muitas vezes, isoladas, tomadas por instituições individualmente, através de parcerias ou autoridades locais. Eles são, muitas vezes, conduzidos por agentes externos e não pelo próprio sistema educativo. Frequentemente o empreendedorismo é ensinado como uma disciplina separada ou é considerado uma atividade extracurricular (COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p. 13)

As conclusões e recomendações do projeto “Procédure Best”, encerrado em novembro de 2002, identificavam uma série de aspectos considerados determinantes para expandir a educação empresarial na Europa, a saber: o programa de estudos nacional, a iniciação da aprendizagem a partir da educação primária, as redes internacionais e os programas baseados na aprendizagem através da prática, a formação de professores, a criação de uma convenção geral, a implicação do compromisso político em medidas concretas, a coleta de dados quantitativos.

1.3.2 Redes internacionais e programas baseados na aprendizagem pela prática

A avaliação e os programas internacionais no campo da educação para o empreendedorismo [...] devem ser divulgados mais amplamente [...] os métodos baseados no aprendizado pela prática, incluindo a criação de miniempresas pelos estudantes devem ser mais apoiados e generalizados para todos os níveis de ensino (CE, 2002, p. 24).

Ao nível do ensino primário e secundário (EC: 11) várias organizações nacionais incentivam - sob a égide de redes como a *Junior Achievement-Young Enterprise (JA-YE)* e *EUROPEN* - os programas escolares baseados numa abordagem precoce do mundo empresarial e sobre o conceito de aprender fazendo, particularmente através de estudos de caso, miniempresas e empresas de treinamento. (EC25)

A rede *Junior Achievement-Young Enterprise* (JA-YE Europe), que reúne organizações sem fins lucrativos de 37 países europeus, tem como objetivo promover uma atitude empreendedora por parte dos jovens estudantes. Entre outras atividades, os membros da “JA-YE Europe” organizam, em âmbito nacional, programas escolares baseados na aprendizagem através da prática, que levam os alunos a criar e gerenciar uma miniempresa durante o ano letivo. Trata-se de empresas reais que, operando em um ambiente protegido, produzem e vendem verdadeiros produtos ou serviços.

QUADRO 4
JA-YE Europa

Educação primária	República Checa, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria e Polônia
Educação Secundária	Bélgica, Estônia, Noruega, Suécia, Reino Unido
Carreira profissional	Áustria, Bulgária, República Checa e Finlândia
Muitos países procuram estender a aplicação de programas internacionais com base na aprendizagem pela prática e em empresas administradas por estudantes.	Áustria, Estônia, Grécia, Islândia, Letônia, Lituânia e Noruega

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, 2004 (adaptação).

2. Consequências e mudança conceitual

Adotar uma abordagem crítica a respeito da privatização do ensino público exige que se faça referência a três eixos principais: o eixo eficácia-eficiência e o eixo do simbólico.

2.1 O eixo da eficácia

Do ponto de vista ideológico, a *accountability* reproduz a racionalidade política neoliberal subjacente ao novo gerencialismo. Ela facilita a produção de novas subjetividades baseadas na ética empresarial e regula o comportamento das pessoas através de um novo tipo de biopolítica que visa formar e estimular as necessidades e os desejos do indivíduo para que ele escolha como um consumidor (SUSPITSYNA, T., 2010). Ainda mais, as relações na cultura da performatividade são instrumentais e inautênticas “um simulacro de cuidado” (FIELDING, 2007, p. 389). De acordo com Fielding (2007, p. 400) a escola performática é uma organização em que o pessoal é utilizado para servir ao funcional: a comunidade é valorizada, primordialmente em relação aos objetivos instrumentais, no contexto do mercado.

Os esforços realizados nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Nova Zelândia e na Suécia, mostram que as medidas competitivas não podem gerar melhoria do conjunto do sistema, ainda que eles possam ser eficazes em algumas escolas (GLATTER, WOODS; BAGLEY, WHITTY, 1997, POWER; HALPIN, 1998). Além disso, sistemas competitivos podem aumentar a desigualdade dentro e entre as escolas (GORARD; FITZ 1998; DYSON *et al.*, 2010). O risco emanado dos indicadores de desempenho é que “a qualidade será cada vez mais considerada como igual ao desempenho das tabelas de classificação do governo, que medem competências limitadas, e será somente uma reflexão parcial da realização acadêmica” (RILEY, 1994, p. 96).

Em relação ao impacto sobre os professores, pode-se dizer que “a política de mercado, de gestão e de performatividade não deixa espaço para um ser autônomo ou coletivo ético” (BALL, 2003). Além disso, sob a pressão da *accountability* a autonomia do professor é minada, sua identidade individual coletiva e pessoal é contestada (DIA; SMETHEN, 2009) e substituída por uma identidade empresarial, “marcadamente individualista, competitiva, controladora e reguladora, sendo definida a partir de em padrões externos” (SACHS, 2001, p. 130).

Ball (2003, p. 7) sustenta que o *Novo Vocabulário de Desempenho* na

Inglaterra mudou a maneira de pensar dos professores. Eles trabalham com resultados mensuráveis, com dados e indicadores de desempenho, com metas, *benchmarking* (análise comparativa) e o novo gerencialismo inerente às equipes de gerenciamento e gestão financeira. Os professores são oprimidos entre os resultados dos testes, as metas de sucesso e a lista de classificação da *accountability* (HARGREAVES, 2003) em uma cultura de convivência (BALL, 2000). Considerados, doravante, como funcionários do setor público, eles são convidados a prestar contas ao público sobre a qualidade do seu trabalho e os seus resultados são tornados públicos como nunca antes visto. O importante é a produção de desempenhos e de resultados mensuráveis e melhoráveis. O que importa é o que funciona (BALL, 2003, p. 22). Neste contexto, os professores são “desprofissionalizados” e “reprofissionalizados” (SEDDON, 1997) sujeitados a uma cooptação ideológica da consciência moral e ética (SMYTH *et al.*, 2000, p. 86).

O terror da *performatividade* nos lembra o Panóptico de Bentham, a figura arquitetônica que pela dissociação do binário ver-ser visto, fazia com que a vigilância (vê-se tudo, sem ser visto) fosse permanente em seus efeitos uma vez que era descontínua em sua ação (FOUCAULT, 1993, p. 234-5). Os indicadores de desempenho, os rankings, o monitoramento contínuo, a publicação dos resultados das escolas, dão a impressão de uma “vigilância permanente, exaustiva, onipresente, capaz de tornar tudo visível, mas com a condição de tornar, ela mesma, invisível” (FOUCAULT, 1993, 249). “A sociedade moderna, nesse momento, é ainda, em grande medida, incapaz de se observar, de identificar o observador” (LUHMANN, 2007, p. 207). Como afirma Foucault (1993) “a observação expande, naturalmente, um método invadido por métodos disciplinares e procedimentos de exames. [...] Não é de se admirar o quanto a prisão se assemelha às fábricas, às escolas, aos quartéis, aos hospitais, todos lembram as prisões? (p. 264).

Na perspectiva do panóptico, os professores são incentivados a trabalhar

sob o terror do desempenho, [que] do ponto de vista epistemológico, limita a cognição dos professores enquanto criadores de seu ensino, assim como do ponto

de vista ontológico, pois restringe a constituição da sua identidade, aprisionando desta forma a alma e o espírito dos professores (CHUA, 2009).

Cada vez mais a identidade profissional é colonizada... Os professores internalizam a nova identidade exigida em sua própria subjetividade (USHER, 2006, p. 286).

Este terror da performatividade provoca o que Ball (2003) chama de “fabricações” de fachadas que abandonam a autenticidade, através do investimento em plasticidade, de apresentações cuidadosamente construídas e administradas. “As fabricações escondem tanto quanto revelam; são meios de apresentar os registros de significado particular, em uma determinada economia particular, dentre os quais apenas algumas possibilidades são valorizadas” (BALL, 2003, p. 224-5). As fabricações são versões de uma organização ou de uma pessoa que não são verdadeiras, mas produzidas, deliberadamente, para se tornarem como tal responsável (*accountable*). Elas envolvem tanto a resistência como a capitulação, não deixando espaço para o funcionamento de códigos éticos autônomos (CHUA, 2009). Em outras palavras, a *performatividade* provoca o aparecimento de patologias de conspiração criativa (ELLIOT, 2001, p. 202).

2. 2 A jaula de ferro revisitada: isomorfismo organizacional

Max Weber (1952, p. 181-182) comparou o espírito racionalista à imagem de uma gaiola de ferro na qual a humanidade encontra-se aprisionada. Referindo-se à burocracia, à manifestação organizacional do espírito racionalista, Weber sustenta que ela é tão eficaz e poderosa como um meio de controle, que uma vez instituída, a burocratização tornava-se irreversível. DiMaggio e Powell (1983), com base na conceituação de Weber, abordam o isomorfismo institucional. Segundo os autores, as ideias institucionalizadas exercem tal pressão sobre as organizações obrigando-lhes a adotar estruturas semelhantes e formas similares e, assim, tornam-se cada vez mais semelhantes. Em outras palavras, estando obrigadas a funcionar em um ambiente altamente institucionalizado, as organizações ficam subordinadas às pressões isomórficas

A enorme difusão da lógica organizacional no meio institucional poderia ser explicada, a partir de uma lógica organizacional global, mais ou menos homogênea, de característica internacional, apesar de algumas diferenças segundo o contexto nacional de aplicação, exercendo uma forte pressão isomorfa sobre as instituições educacionais nacionais, que acabam perdendo seus traços institucionais em favor de novas características organizacionais.

A importância do isomorfismo organizacional torna-se ainda mais relevante ao se considerar a natureza específica das instituições, as formas estabelecidas de pensar (VEBLEN, 1909, p. 45), a base social da cognição (DOUGLAS, 1986, p. 11). Ao mesmo tempo, os sistemas e padrões coletivos (MEYER; ROWAN, 1977), as estruturas e as atividades cognitivas, normativas e reguladoras, fornecem estabilidade e significado ao comportamento social (SCOTT, 1953, p. 33) para o estatuto de uma regra de pensamento e de ação social (MEYER; ROWAN, 1977).

Se levarmos em consideração que as pessoas são as pessoas com quem se encontram, os lugares por onde andam, as ideias que negociam (TSOUKALAS, 2002, p. 11), o campo em que vivem (Bourdieu), finalmente, “eu sou o meu mundo” (WITTGENSTEIN, 1993, p. 93) percebe-se que este isomorfismo organizacional não é tão inócuo quanto pode parecer. “Há, quase sempre, pontos que, em determinado momento, entram em concorrência ou em contradição com a principal tarefa da instituição, a ponto de ocultar ou reverter o significado, desde que a lei institucional fundamental o tolere” (KAES, 1987, p. 41). Impregnar as instituições de ensino com a lógica organizacional é, de fato, mudar a experiência que se tem de mundo. Ora,

mudar a experiência de mundo é inseparável da experiência do humano. A experiência de nossa humanidade é inseparável da experiência de si. A experiência da nossa humanidade e a experiência de si são inseparáveis de uma experiência com o outro (TODOROV, 2005).

É claro que o mecanismo isomórfico listado por Powell e DiMaggio (1983) é sempre rigoroso. Para o isomorfismo organizacional, como para o isomorfismo institucional, as “pressões coercitivas” provêm da vontade

política de adotar o novo gerencialismo nas instituições. As pressões miméticas surgem sobretudo para diminuir a insegurança. Finalmente, as pressões normativas concentram no que é largamente considerado como apropriado.

2.3 A mudança do papel do Estado

O Parlamento Europeu [considera] que as PPP não são uma primeira etapa para a privatização dos serviços públicos, a vocação dos contratos de PPP procura beneficiar as autoridades públicas a se capacitarem a partir da concepção, do design e da gestão das empresas privadas e, se necessário, de suas capacidades de financiamento, e que a cooperação entre as autoridades públicas e as empresas possam gerar sinergias e efeitos positivos em termos de interesse público, permitir uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, oferecer uma outra solução à privatização em períodos de escassez de recursos orçamentários e contribuir, através da aquisição da experiência (know-how) adquirida pelas empresas privadas, para modernizar as administrações públicas (Resolução do Parlamento Europeu sobre parcerias público-privadas e o direito comunitário dos contratos públicos e de concessões (2006/2043 (INI))).

No entanto, em nossa opinião, o risco subjacente à invasão da lógica organizacional e à privatização da educação poderia realizar uma eventual mudança do papel do Estado. Com fulcro em Poulantzas (1976c, 1977), que compreende o Estado como uma relação social, argumentamos que a privatização da educação muda a articulação entre as relações econômicas, políticas e ideológicas, fato que não é sem consequências. Se o Estado decide se retirar de modo mais ou menos passivo, ou mais ou menos dissimulado, pela delegação de parte de sua autoridade e, desse modo, de sua responsabilidade, para o setor privado, o aparelho de Estado e, por consequência, seus projetos e seu poder também mudam.

Novas formas de governo e de governança estão surgindo. Mudanças organizacionais em instituições públicas (recalibragem), novas formas e modalidades de Estado (governança, rede, performance de gerenciamento) e a privatização do próprio Estado e os interesses do

capital (os serviços públicos vistos como uma oportunidade de lucro) (BALL, 2009), poderiam mudar fundamentalmente o papel do Estado. O que ocorre então é uma desnacionalização do Estado (esvaziamento do Estado), uma “desestatização da política (passando do governo à governança), e uma internacionalização dos regimes políticos (fontes estrangeiras da política interna)” (JESSOP, 2008, p. 210).

Isso que ocorre com a privatização do ensino público é a mudança da semiose do Estado, que historicamente, pela primeira vez, é convidado a adotar novos princípios organizacionais. O seu papel como arquétipo simbólico da autonomia está sujeito à de-simbolização e à de-ressignificação e a uma nova sinalização do seu papel como um todo. Dito de outra maneira, o Estado passa de *ratio essendi* (razão de ser), que concerne ao futuro comum e à simbiose dentro da comunidade, ao *ratio operandi* (razão operacional), que se refere ao racionalismo e à funcionalidade produtiva.

Segundo Habermas (1976, p. 5) o sistema político-administrativo está em uma posição de superioridade em relação ao sistema econômico e ao sistema sociocultural. O re-acoplamento do sistema econômico ao sistema político poderia não somente causar uma crise de legitimidade (HABERMAS, 1976 p.36), mas também uma mudança sistêmica. Em outras palavras, o Estado não é apenas o principal financiador da educação pública, ele é uma noção simbolicamente estruturada. A redução ou alteração de seu papel poderia causar uma ressignificação fundamental.

O ponto crucial que necessita ser respondido é o seguinte: O que faríamos, se um dia ...? O que se passaria, então, se um dia o setor privado descobrisse que ele não poderia fazer investimentos mais caros ao longo do tempo e financiar grupos e indivíduos marginalizados, ou que o ambiente educacional não seja tão lucrativo e rentável como se acreditava, ou mesmo que seus interesses não são tão bem servidos? Neste caso, quais seriam os danos para a sociedade e quais mecanismos compensatórios poderiam ser colocados em prática para compensar os desgastes provocados?

Conclusão

O contexto atual parece indicar que se enfrenta uma crise não só econômica e financeira, mas, sobretudo, uma crise sistêmica. Pode-se argumentar também que “o conhecimento atual não é apenas disfuncional, mas igualmente ilegítimo” (HARVEY, 2010, p. 239). “Parece assim que estamos diante do enorme fracasso intelectual, com efeitos nefastos para a sociedade, uma vez que o imaginário coletivo dos economistas falhou na compreensão dos riscos do sistema como um todo e perdeu a crise (HARVEY, 2010, p. 235). Neste sentido, querer aplicar o mesmo raciocínio para as instituições de ensino é uma evidência bastante clara de que nos encontramos em uma psicologia da negação.

Sabemos que “as ideias têm consequências e as falsas ideias têm consequências devastadoras” (HARVEY, 2010, 236). Não podemos esquecer que na educação, tudo o que conta não pode ser contado, e tudo que pode ser contado, nem sempre se conta. “A particularidade do sistema educacional é que os seus efeitos se manifestam, ao contrário dos outros subsistemas funcionais, [...] no sistema psíquico” (LUHMANN, 2007, p. 44). “Finalmente, é suficiente lembrar que “a educação é o ponto no qual se decide se amamos bastante o mundo para assumir a responsabilidade [...]” (ARENDETT, 1972, p. 252).

Referências

ARENDT, H. *La crise de la culture*. Paris : Gallimard. 1972.

BALL, S. J.; VINCENT, C.; RANDOR, H. 1997. Into confusion: LEAs, accountability and democracy. *Journal of Education Policy* 12 (3): 147- 64.

BALL, S. Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy* 24, no. 1: 83-99, 2009.

BALL, S.J. *The education debate*. Bristol: Policy Press, 2008.

BALL, S. The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18, no. 2: 215-28, 2003.

BALL, S. J. Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society. *Australian Educational Researcher* 17, no.3: 1-24, 2000.

BESLEY, A.C.; M. A. PETERS. Neoliberalism, performance and assessment of research quality. *South African Journal of Higher Education* 20, no. 6: 814-32, 2006.

BLACK, P. J.; WILLIAM, D. The formative purpose: assessment must first promote learning, in: M. Wilson (Ed.) *Towards coherence between classroom assessment and accountability: 103rd Yearbook of the National Society for the Study of Education* (part 2) (Chicago, IL, University of Chicago Press), 20-50, 2004.

BURKE, J. C. The many faces of accountability. In *Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands*, ed. J.C. Burke and Associates, 1-24. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

BUTLER, P.; COLLINS, N.; CRADDEN, T. *Conclusions: enhancing government and* Chua, S.M.J. 2009.

CHUA, S. M. J. Donald Schön, Herbert Simon and the sciences of the artificial. *Design Studies* 30, no. 1: 60–8, 2009.

COMMISSION EUROPEENNE. Livre Vert sur les partenariats public –privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions. Bruxelles 30-4-2004.

COMMISSION EUROPEENNE. Rapport final du groupe d'experts « Education à l'entrepreneuriat ». Bruxelles, février 2004.

CRIBB, A.; Ball, S. Towards an ethical audit of the privatisation of education. *British Journal of Educational Studies* 53, no. 2: 115–28, 2005.

DAY, C.; SMETHEN, L. The effects of reform: Have teachers really lost their sense of professionalism? *Journal of educational change* 10:141-157, 2009.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: Serving not steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48, no. 2: 147-60, 1983.

DIMMOCK, C. Managing for Quality and Accountability in Western Australian Education. *Educational Review* 42, n.2: 197-206, 1990.

DOWN, B. Schooling, productivity and the enterprising self: Beyond market values. *Critical Studies in Education* 50, no. 1: 51-64, 2009.

DOUGLAS, M. *How Institutions Think*. Syracuse University Press, 1986.

DYSON, A., Goldrick, S.; JONES, L.; KERR, K. *Equity in education: Creating a fairer education system*. Manchester: Centre for Equity, University of Manchester, 2010.

ELLIOTT, J. Characteristics of performative cultures: Their central paradoxes and limitations as resources for educational reform. In *The performing school: Managing teaching and learning in a performance culture*, ed. D. Gleeson and C. Husbands, 180-209. London: RoutledgeFalmer, 2001.

FIELDING, M. The human cost and intellectual poverty of high performance schooling: Radical philosophy, John Macmurray and the remaking of person-centred education. *Journal of Education Policy* 22, no. 4: 383-409, 2007.

FOUCAULT, M. The Subject and Power. In *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, 2nd., ed. Chicago: University Chicago Press, 1983.

FÜSSEL, H-P. Accountability in education: the case of Germany. *Education and the Law* 14, no.1: 127-132, 2002.

GLATTER, R.; WOODS, Ph.; BAGLEY, C. (eds.) *Choice and diversity in schooling*. London: Routledge, 1997.

GLEESON, J.; DONNABHÁIN, D. Strategic planning and accountability in Irish education'. *Irish Educational Studies* 28, no. 1: 27-46, 2009.

GORARD, S.; FITZ, J. 1998. The more things change ... the missing impact of marketisation. *British Journal of Sociology of Education* 19, n. 3: 365-76, 1989.

HABERMAS, J. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press, 1976.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. *Organizational Ecology*. Harvard, 1989.

HARGREAVES, D. *Education epidemic: Transforming secondary schools through innovation networks*. London: Demos, 2003.

HARVEY, D. *The Enigma of Capital*, London: Profile Books LTD.

JESSOP, B. *State Power*, Cambridge: Polity, 2010.

KAES, R. *L'institution et les institutions*, Paris : Dunod, 1987.

LAUKKANEN, R. Accountability and Evaluation: decision-making structures and the utilization of evaluation in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research* 42, n. 2: 123-133, 1998.

LUHMANN, N. *Légitimation par la procédure*. Paris: Cerf, 2001.

MCGINN, N.; WELSH, T. *Decentralization of education: why, when, what and how?* (Paris, International Institute of Educational Planning, UNESCO), 1999.

MEADE, P. *Quality Teacher Education and Development: overcoming the barriers by strengthening the partnerships*, Occasional Paper No. 17 (Canberra, The Australian College of Education), 1990.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations. In J.W. Meyer & W.R. Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage Publications, 1977.

NORRIS, T. School commercialism and the fate of public schooling. *Educational Researcher* October issue: 32-5, 2006.

Olssen, M., & M.A. Peters. 2005. Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From the free market to knowledge

capitalism. *Journal of Education Policy* 20, no. 3: 313–45.

O'NEILL, J. The privatisation of public schooling in New Zealand. *Journal of Education Policy*, 26: 1, 17-31, 2011

PENG, S. S.; WANG, L.-Y. Pursuing quality and equity of higher education: A review of policies and practices in East Asia. *New Directions for Institutional Research*, Assessment Supplement, S2: 25-42, 2008.

POULANTZAS, N. La crise de l'Etat. *France Nouvelle*, 1 November, 1976

POULANTZAS, N. Crise de capitalisme, crise de la société, crise de l'Etat. *La nouvelle Critique*, 101, 5-11, 1977.

PRING, R. Privatisation in education. *Journal of Education Polity* 2 : 289-299. protecting democracy. In *Modernising Irish government: The politics of administrative reform*, eds. P. Butler, N. Collins and T. Cradden, 194_98. Dublin: Gill & Macmillan, 1987.

POWEL, W. W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. W.W. Powel & P.J. DiMaggio, Chicago: Chicago Press, 1991.

RANADE, W. (Ed.). *Markets and Health Care: a Comparative Analysis*. London: Longman, 1998.

RILEY, K. A. Following the education indicators trail in the pursuit of quality. In *Measuring quality: Education indicators _ United Kingdom and international perspectives*, ed.K.A. Riley and D. Nuttall. London: Falmer, 1994.

RONDINELLI, D.; MCCULLOGH, J.; JOHNSON, R. Analysing decentralisation policies in developing countries: a political economy framework. *Development and Change* 20: 57–87, 1989.

SACHS, J. 2001. Teacher professional identity: competing discourses, competing outcomes. *Journal of Educational Policy* 16, n.2: 149-161.

SCOTT, W. R. The organization of environments: Network, cultural and historical elements. In J.W. Meyer & W.R. Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

SEDDON, T. Markets and the English: rethinking educational restructuring as institutional design. *British Journal of Sociology of Education* 18, n. 2: 165-186, 1997.

SMYTH, J.; DOW, A.; HATTAM, R.; REID, A.; SHACKLOCK, G. *Teachers' Work in a Globalising Economy*. London: Falmer Press, 2000.

SUSPITSYNA, Tatiana. Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. *Journal of Education Policy* 25, no. 5: 567-586, 2010.

TOMA, D. A few reflections on accountability, affordability, and access worldwide. *New Directions for Institutional Research*, Assessment Supplement, S2: 93-7, 2008.

TODOROV, T. *La vie commune*, Paris : Seuil, 1995.

THE WORLD BANK. Patrinos, H.A., Barrear-Osario, F. & Guaqueta, F. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. 30-3-2009.

USHER, R. Lyotard's performance. *Studies in Philosophy and Education* 25: 279-88, 2006.

VEBLEN, T.; MILLS, C.W. *The theory of the leisure class : an economic study of institutions*. London: Allen and Unwin, 1970.

VIDOVICH, L.; SLEE, R. Bringing universities to account? Exploring some global and local policy tensions. *Journal of Educational Policy* 16, no. 5: 431-53, 2001.

WEBER, M. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner, 1952.

WEST, A.; MATTEI, P.; ROBERTS, J. Accountability and Sanctions in English Schools. *British Journal of Educational Studies* 59, no.1: 41-62, 2011.

WHITTY, G.; Power, S.; Halpin, D.. *Devolution and choice in education*. Buckingham: Open University Press, 1998.

WINDLE, J. The limits of school choice: some implications for accountability of selective practices and positional competition in Australian education *Critical Studies in Education* 50, no.3:231-246, 2009..

WITTGENSTEIN, L. *Tractatus logico-philosophicus*. Paris: Gallimard, 1993.

Références grecques

Τσουκαλάς, Α. 2002. ΑΝΑ-ΓΝΩΣΕΙΣ ενός κόσμου που θα μπορούσε να είναι άλλος. Αθήνα: Καστανιώτης.

Tsoukalas, A. 2002. Re-lectures d'un monde qui pourrait être différent. Athènes : Kastaniotis.

Privatisation of public education - unavoidable need or the end of a myth?

Abstract

Much ink has been spilled on the introduction of the organizational and managerial reasoning in the educational field. The terms, accountability, performativity, public-private partnerships, entrepreneurship are among the main discussion points both in the European and in the international level. This article presents the most common forms of privatization of education based both on the EU sources and on relevant scholarship. By operating a critical approach of the privatization of public education the author concludes by presenting the consequent changes in the effectiveness and symbolic axes in the organizational, institutional and the state level.

Keywords: accountability, performativity, partnerships, institution, private, effectiveness.

Recebido: 13/08/2011

Aprovado: 28/06/2012