

A CONSTITUIÇÃO DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: implicações na valorização dos profissionais da educação

Debora Cristina Jeffrey¹

RESUMO

A constituição do gerencialismo na educação brasileira tem se configurado, desde os anos de 1990, no país. Como se caracteriza por um processo no qual o setor público tem incorporado aspectos da cultura empresarial competitiva, o artigo tem o intuito de analisar os elementos que a configuraram e legitimaram desde a reforma educacional, ocorrida nos anos de 1990 e suas implicações na valorização dos profissionais da educação. Evidenciou-se que embora os profissionais da educação, nos últimos vinte anos tenham obtido uma conquista significativa para a categoria, com o estabelecimento do Piso Salarial dos Profissionais da Educação, desde o ano de 2008, a performatividade tem sido determinante para o estabelecimento da valorização desses profissionais, diante da legitimidade conferida pela responsabilização dos sujeitos.

Palavras-Chave: Gerencialismo. Reforma educacional. Profissionais da educação.

IMPLICATIONS FOR COMPENSATION SYSTEMS TO REWARD EDUCATION PROFESSIONALS

ABSTRACT

The constitution of managerialism in education has emerged in Brazil since the 1990s. As this system is characterized by a process in

1. Doutora em Educação. Professora Faculdade de Educação da UNICAMP. Coordenadora do DE-PASE/UNICAMP. E-mail: deborajeffrey@yahoo.com.br

which the public sector has incorporated aspects of the competitive business culture, this article aims to analyze the factors that have shaped and legitimized it since the education reform, which occurred in the 1990's, and its implications for compensation systems to reward education professionals. It is evident in literature used to support this analysis that, although education professionals have conquered significant achievements for the category in the last twenty years, with the establishment of the wage floor of education professionals, performativity has been instrumental to the establishment of compensation systems to reward these professionals, in light of the legitimacy which has been conferred to it through educator accountability.

Keywords: Managerialism. Educational reform. Education professionals.

INTRODUÇÃO

As condições de oferta da educação e de valorização do profissional da educação, no Brasil entre os anos 1990 e 2000, se constituíram em meio a um processo de reforma educacional implementado no país que se caracterizou pelo gerencialismo, a performatividade e o profissionalismo.

De acordo com Ball (2005), esses três elementos resultaram da inserção no setor público de uma cultura empresarial competitiva (gerencialismo), do estabelecimento de julgamentos fixos e impostos fora da instituição educacional, além de critérios fechados e completos (profissionalismo). Desse modo, é introduzida uma nova tecnologia, pautada na adoção de um método de regulação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle de atritos e mudanças, denominado de performatividade.

Para Castro (2007), essa cultura empresarial competitiva inserida no setor público (gerencialismo) contribuiu para alterar o modelo burocrático piramidal da administração pública, através da flexibilização da gestão, redução dos níveis hierárquicos e aumento da autonomia de decisão dos gestores.

No Brasil, esse processo se configurou, a partir dos anos de 1990, particularmente durante a gestão do governo do Presidente Fernando

Henrique Cardoso, período no qual as políticas educacionais se pausaram na revalorização da racionalidade técnica, tendo em vista a resolução de problemas como a garantia de acesso, correção do fluxo escolar e a melhoria da qualidade de ensino.

A fim de solucionar os problemas descritos acima, a ênfase das políticas educacionais recaiu no atendimento e oferta do ensino fundamental, nível de ensino obrigatório, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394/96, e para a faixa etária de 7 aos 14 anos.

Assim as iniciativas, ações, projetos e programas implementados no período citado, resultaram de uma política educacional baseada em evidências que se legitimou por meio de resultados obtidos através de avaliações.

Portanto, nos anos de 1990, a reforma do sistema educacional brasileiro, influenciado: a) por acordos estabelecidos durante as Conferências Mundiais de Educação, como as de Jomtiem (1990) e Dakar (2000), Encontros da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), entre outros, no qual o Brasil, enquanto signatário, se comprometeu a alfabetizar adultos, aumentar o tempo de escolarização da população e melhorar a qualidade do ensino; b) pelo processo de globalização que tornou a agenda educacional globalmente estruturada; c) pelas demandas econômicas que intensificaram a competitividade regional e global; pelas demandas educacionais que visavam a garantia do direito à educação e asseguravam o dever da União, Estados e Municípios na oferta de educação, com um mínimo de qualidade; se constituiu por um processo de descentralização/desconcentração da gestão e financiamento e centralização dos resultados, já que as principais funções do Estado, de acordo com Afonso (2001), seria legislar e avaliar.

A REFORMA EDUCATIVA NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO ENTRE OS ANOS DE 1990 E 2000.

A descentralização/desconcentração da gestão e do financiamento ocorreu através da transferência de responsabilidades entre os entes

federados, com o propósito de se estabelecer o pacto federativo, que segundo Abrúcio (2009) ainda não se efetivou, pois seria necessário definir e estabelecer o regime de colaboração entre estes que fosse mais equilibrado, tivesse um padrão nacional de qualidade e que pudesse combater as desigualdades regionais e entre os municípios.

Apesar do pacto federativo ainda não ter sido alcançado, de acordo com Abrúcio (2009), o processo de descentralização foi impulsionado pela maior autonomia concedida aos Estados, Municípios e escolas na gestão administrativa e pedagógica, bem como pela participação da sociedade civil na responsabilização na garantia do direito à educação.

Além da gestão, o processo de descentralização se configurou através do financiamento da educação com o estabelecimento da Emenda Constitucional n. 14 que altera os dispositivos constitucionais, de modo a regulamentar a criação do FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério): fundo de natureza contábil, no qual Estados, Municípios e Distrito Federal contribuem com a destinação de percentual de recursos provenientes de impostos e salários-educação que eram distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados (base censitária).

Para Davies (2006 e 2008) e Pinto (2006) tanto o FUNDEF, como qualquer outro tipo de fundo contábil, traz poucos recursos novos para o sistema educacional, pois baseia-se no número de matrículas; promove uma redistribuição entre os governos estaduais e municipais, de uma parte dos impostos já vinculados anteriormente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); a desigualdade tributária entre as diferentes esferas de governo impõe um limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com padrão de qualidade e na criação de uma escola pública unificada.

Embora o FUNDEF tenha destinado recursos exclusivamente ao ensino fundamental, deixando a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos fora desse processo, o fundo teve vigência de 10 anos (1996 a 2006), e acabou induzindo a intensificação da municipalização, a partir de 1997.

Além da descentralização, a criação de um sistema nacional de avaliação configurou o processo de regulação (centralização) do sis-

tema educacional, com intuito de controlar as redes/sistemas de ensino e proporcionam a indução de políticas educacionais através do monitoramento, que segundo Sousa e Oliveira (2003), torna-se um mecanismo de controle essencial que é transferido das estruturas intermediárias para a ponta (escola) através de testagem sistêmica; e ainda induz procedimentos competitivos entre escolas e sistemas.

Esse mecanismo de controle durante os anos de 1990, se configurou com a criação do SAEB (Sistema Nacional de Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), ENC (Exame Nacional de Cursos), que embora apresentassem características e propósitos específicos, contribuíram para o fortalecimento de uma cultura de avaliação no país.

Porém, com relação à valorização do profissional da educação, neste período, apenas há uma preocupação com relação à valorização do magistério, no que se refere à destinação de 60% dos recursos do FUNDEF ao pagamento dos professores, sem que houvesse qualquer tipo de proposta, projeto ou ação que visasse à formação inicial e continuada dos profissionais, envolvesse o estabelecimento de um plano de carreira, pois tais aspectos se tornaram atribuições locais para Estados e Municípios.

À exceção foi com o estabelecimento das Diretrizes Curriculares para os Cursos de Licenciatura (2001) e das Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia (2006), que definiam as diretrizes, orientações e perfis dos egressos mas sem que essas Resoluções do Conselho Nacional de Educação tivessem algum impacto direto nas condições de trabalho e valorização dos profissionais da educação nos espaços escolares.

As iniciativas acima descritas contribuíram para que as reformas educacionais implementadas no Brasil, durante os anos de 1990, favorecessem:

1. A oferta de matrículas no ensino fundamental, proporcionando a universalização das taxas de matrículas entre a população de 7 a 14 anos, no ano de 2007, que oscilava entre 96% e 97% (INEP, 2007);
2. A intensificação do processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental;
3. A responsabilização dos atores educacionais, particularmente dos gestores educacionais com relação ao êxito ou fracasso dos resultados obtidos através das avaliações externas.

Porém, há uma alteração nesse cenário educativo, nos anos 2000, especificamente, após o ano de 2003, período que tem início a gestão do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, que caracterizou-se na área educacional pela continuidade das políticas educacionais da década anterior (descentralização/ centralização/valorização das evidências, aprofundamento da avaliação, manutenção da política de financiamento por meio de Fundos e estabelecimentos de Metas Educacionais).

A ênfase das medidas adotadas entre os anos de 2003 e 2010 foram: a) o alcance da qualidade de Ensino através da justiça social; b) a universalização da educação básica, por meio da oferta do Ensino Médio.

Na análise de Oliveira (2009), a gestão Lula se configurou pelas:

1. Parcerias diretas do Ministério da Educação (MEC) com municípios e escolas; sem que houvesse uma mediação, a todo o momento com os estados;
2. Envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, como: Organizações Não-Governamentais (ONGS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP'S), Sindicatos, entre outros;
3. Ausência de políticas regulares;
4. Diversidades de programas especiais;
5. Ações e programas focalizados
6. Programas assistenciais ou compensatórios.

Entre as principais iniciativas adotadas com o propósito de alcançar a qualidade de ensino e a universalização da educação básica, destacam-se:

- O FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério) e Emenda Constitucional 53- que criam o fundo de financiamento para a educação básica, contemplando a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos; com duração de 14 anos(2007-2020).

O FUNDEB, portanto objetivou ampliar o financiamento para toda a educação básica, apesar do estabelecimento de diferentes fatores de

ponderação destinados a cada nível de ensino e se manter como um fundo de natureza contábil descentralizado.

- O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)- entendido como um Plano de Metas que agrega mais de 40 ações, destinadas à educação básica e ensino superior.
1. Na análise de Saviani (2007 e 2009), o PDE se sobrepôs ao plano nacional de educação (2001 a 2010), ao não estabelecer relação direta com as metas propostas no plano decenal, mas apenas propiciar a junção de programas e ações realizadas pelo MEC, desde o ano de 2003. Para o autor o PDE só poderá ter êxito se sustentar nos seguintes pilares: infraestrutura, adesão de estados e municípios e valorização do magistério, por meio da melhoria das condições de trabalho, salário e formação.

O GERENCIALISMO E SUAS IMPLICAÇÕES NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.

Com relação à valorização do magistério, há um avanço nesse sentido com o estabelecimento da Lei n. 11.738 de 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial dos Profissionais da Educação. Este Piso definido, em 2008, no valor de R\$ 950,00 (reajustado no valor 1.451,00, em fevereiro de 2012) procurou atender às reivindicações anteriores dos profissionais da educação. Embora o Piso tenha ganhado legitimidade, ainda não foram estabelecidos mecanismos de controle para a adequação salarial, ao estabelecido pela Lei.

Enquanto o Piso Salarial dos Profissionais da Educação almeja a valorização do magistério, a criação do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- instrumento utilizado para definir as metas educacionais, com base na média da Prova Brasil (desempenho) e fluxo escolar, em 2007, fomentou no espaço escolar a política de responsabilização dos atores educacionais, pois segundo Oliveira (2009), procura-se estabelecer um nexos entre a elevação de padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional através da descentralização das ações, do comprometimento dos atores locais, de uma administração à distancia sob o

discurso de resgate de direitos e garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, entende-se que as políticas educacionais adotadas nos anos 2000 ampliou a oferta para o acesso à educação básica, mas sem que se garantisse a ampliação da mesma com a qualidade educacional esperada, pois embora a Emenda Constitucional número 59 aprovada em 20/11/2009 torne obrigatória a matrícula de crianças e jovens de 4 a 17 anos, efetivamente, a partir de 2016, as condições de oferta resultam das iniciativas locais, políticas descentralizadas de estados e municípios, sob a regulação da União, em virtude da ausência de um Sistema Nacional de Educação Articulado, do estabelecimento do pacto federativo e da discussão do regime de colaboração.

A atual política educacional adotada fomenta um processo que valoriza a racionalidade técnica e substantiva (Franco et al. 2007) e constitui um novo gerencialismo (Ball, 2005), cujo modelo de organização é centrado nas pessoas e o valor é dado pelo sucesso competitivo dos sujeitos.

Esse processo tem implicações diretas na valorização dos profissionais da educação, que passa a ser reconhecido pela responsabilidade grau de comprometimento e grau de disciplina, pois segundo Ball (2005):

Profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e comparação interpessoal de performances. Essas são formas de poder que são concedidas e reproduzidas no intermédio da inserção social na vida cotidiana das instituições. Elas exploram a insegurança do sujeito disciplinado (Ball, 2005, p.15).

Para Oliveira (2009), a naturalização dessas práticas faz com que os baixos níveis de desempenho sejam resultados da falta de compromisso e não de outras carências existentes no espaço escolar atribuindo voluntarismo, ao que é contrário a noção de direito público assegurado, transferindo aos profissionais da educação toda a responsabilidade sobre os problemas e resultados educacionais obtidos pelas escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessas constatações, compreende-se que as condições de oferta da educação, independente do nível de ensino, e a valorização dos profissionais da educação dependem das iniciativas e ações individuais dos sujeitos envolvidos com as instituições de ensino, pois cabe ao Estado legislar, avaliar e oferecer gratificação àqueles que conseguem atingir as metas e cumprir com o estabelecido.

Por isso, somente considerar que o estabelecimento de um Piso Nacional Salarial aos Profissionais da educação poderá contribuir para a valorização dos profissionais da educação é muito pouco, já que seria preciso garantir a oferta, o acesso e a permanência, bem como um processo de formação inicial e continuada que visem a melhoria da qualidade de ensino, que não esteja permeada somente pela racionalidade técnica e subjetiva, mas pela qualidade social do processo educativo.

Recebido em: Fevereiro de 2012

Aceito em: Março de 2012

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: Entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, n. 75, p. 15-32, ago./2001.
- BALL, S. J. **Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade**. Cadernos de Pesquisa, v.35, n.126, p.539-564, set/dez. 2005.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. CABRAL NETO et. al. (org.). **Políticas e Contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber Livro, 2007, p. 115-144.

DAVIES, N. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

FRANCO, C; ALVES, F; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades e limites. **Educação e Sociedade**, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

SAVIANI, D. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

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