

PRIVATIZAÇÃO LATO SENSU E IMPREGNAÇÃO EMPRESARIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA¹

Licínio C. Lima
Universidade do Minho, Portugal

Resumo

Observando políticas e práticas de privatização das organizações educativas, o artigo introduz o conceito de privatização *lato sensu* como modelo institucional de referência para a reforma da gestão educacional, compreendendo múltiplas formas e modalidades. Implicitamente baseado no retorno ao ideal clássico de uma teoria geral e mais racional de gestão, abordagens normativas prometem a regeneração da educação pública de acordo com o arquétipo da empresa privada, através de um processo que é criticamente designado de impregnação empresarial da gestão educacional.

Palavras-chave: Privatização *lato sensu*; gestão educacional; impregnação empresarial.

Abstract

Observing policies and practices of privatisation of education organisations the paper introduces the concept of *lato sensu* privatisation as an institutional model of reference for the reform of educational management comprehending multiple forms and modalities. Implicitly based on the return to the classical ideal of a general and most rational theory of management, normative approaches promise the regeneration of public education according to the archetype of the private firm, through a process which is critically called entrepreneurial impregnation of education management.

Keywords: *Lato sensu* privatisation; educational management; business impregnation.

Resumen

En el marco de las políticas y prácticas de privatización de las organizaciones educativas, el artículo introduce el concepto de privatización *lato sensu* como modelo institucional de referencia para la reforma de la gestión educativa, comprendiendo múltiples formas y modalidades. Implícitamente basado en el retorno al ideal clásico de una teoría general y más racional de gestión, enfoques normativos prometen la regeneración de la educación pública de acuerdo con el arquetipo de la empresa privada, a través de un proceso que es críticamente designado de impregnación empresarial de la gestión educativa.

Palabras clave: Privatización *lato sensu*; gestión educacional; impregnación empresarial.

Introdução

O movimento de privatização da educação tem assumido, ao longo das últimas décadas e em distintos contextos, múltiplas formas de expressão nas políticas públicas de educação. Não se trata, apenas, de decisões de privatização *stricto sensu*, por exemplo favorecendo a criação de escolas privadas, alterando o estatuto da propriedade das escolas, as regras de financiamento, as formas de provisão, os modos de regulação da educação, contribuindo para mudar as definições históricas de educação pública e de escola estatal, bem como o papel do Estado, o que tem conduzido, por vezes, ao esvaziamento das escolas enquanto espaços públicos de decisão, como observaram Fátima Antunes e Vera Peroni (2017, p. 208). Tais processos de privatização em sentido estrito, de concessão de escolas a privados, de introdução de lógicas e mecanismos de mercado ou de inspiração mercantil, têm sido acompanhados, em maior número de casos e com maior intensidade e alcance, por processos de criação de estatutos organizacionais fluidos e de regimes jurídicos híbridos, combinando direito público e direito privado, administração pública e gestão empresarial, adotando formas complexas de uma privatização que aqui será expressa através do conceito de privatização *lato sensu*. Nesses casos, através da introdução de teorias e de modos de gestão privada no interior das organizações públicas, a privatização em sentido amplo transcende os processos e instrumentos mais típicos da privatização *stricto sensu*, não sendo, aliás, simples alternativas em confronto nem, muito menos, incompatíveis entre si. Mas a maior generalização, ainda que segundo modalidades extremamente diversas, da privatização *lato sensu* tem-se revelado um instrumento privilegiado de política pública, “um meio de reforma e modernização do setor público”, usando as palavras de Stephen Ball (2007, p. 113).

A antinomia público/privado foi substituída por um *continuum* de articulações e de parcerias comandadas segundo o chamado *espírito empreendedor*, anunciado como capaz de combater a burocracia, de *reinventar o governo* da coisa pública através da introdução de lógicas de mercado, da contratação, da competição entre fornecedores, da medição da *performance*, da escolha do consumidor, entre outras dimensões do chamado *governo indireto*.

A tônica tem sido colocada na eficiência, em mais resultados com menos recursos e com menos regras e em novos processos de regulação, induzindo uma competição público-público e não apenas entre o setor público e o setor privado, embora seja este último a fonte de inspiração doutrinária e reformadora. Aqui reside uma das mais importantes bases da transformação em curso, segundo a “nova gestão pública” e outras teorias normativas de gestão, que alguns apelidaram já de revolução, garantindo que a ação pública, mesmo quando não pode ser conduzida de forma pura como um negócio ou como uma ação privada, será, contudo, orientada segundo princípios competitivos e modelos de organização e gestão típicos da empresa capitalista privada.

Neste texto são criticamente estudados alguns dos princípios básicos da “reinvenção do governo”, das diversas perspectivas da “nova gestão pública” e, também, da chamada “nova governança”, a partir da análise de algumas das fontes primárias mais influentes internacionalmente nas últimas décadas. Não obstante a sua recepção e a sua aplicação

consideravelmente diferenciadas segundo os momentos históricos, os países, as organizações transnacionais e supranacionais implicadas, bem como as forças políticas que governam em cada momento e as especificidades de cada Estado, sua administração pública e seu sistema educativo, são ponderados alguns impactos no governo da educação e das escolas públicas. Especial atenção é conferida à introdução nas organizações educativas de modos de organização e gestão considerados emblemáticos das organizações privadas de tipo empresarial – aqui genericamente designada como impregnação empresarial –, através do aparente regresso à crença numa teoria geral de gestão, e ainda às suas implicações em termos de democratização da educação e do prometido combate à burocracia estatal.

O “privado” como política pública e a sua condição multiforme

Nas últimas décadas, o Estado e os diversos setores da administração pública têm sido sistematicamente confrontados com uma crise de legitimidade, em boa parte assente em acusações de burocratismo, de ineficácia e de ineficiência, de indiferença perante as necessidades dos cidadãos, de processos de decisão pouco democráticos, de corrupção, de ausência de prestação de contas, entre outros anátemas. Sabendo-se que a pesquisa tem estabelecido uma forte relação entre esta visão negativa do setor público e as agendas políticas de orientação neoconservadora e neoliberal, que propõem reformas do Estado mais ou menos assentes na filosofia do mercado e que apresentam o “privado” como uma escolha racional sem alternativa, duas observações críticas exigem especial atenção.

Em primeiro lugar, constata-se que a crítica académica e política às ideologias do mercado como base das reformas do Estado e do setor público tem, algumas vezes, caído em estratégias semelhantes àquelas que critica sempre que escolhe caminhos puramente ideológicos para sustentar o debate e defender de forma irrestrita e incondicional o setor público apenas, ou sobretudo, porque é “público”. Pelo contrário, a defesa de políticas públicas democráticas, de organizações e administrações públicas eficazes e eficientes relativamente a um referencial democrático, participativo e de justiça social, não tem condições para fazer a economia da crítica de tudo aquilo que se afasta da sua agenda política, recusando abrir-se ao diálogo e à procura de aprofundamentos democráticos das políticas e das organizações públicas. O fato de se recusar politicamente a reforma do setor público sob os auspícios das teorias e das regras consideradas típicas do setor privado, a partir de uma orientação de tipo “laissez-faire” que Lane (1997, p. 302-303) apelidou de “ricardiana” – baseada na proposição de que o “privado”, através dos seus mecanismos de mercado, aumenta a sua eficiência económica desde que beneficiando de liberdade de mercado (confundida amiúde com liberdade política) –, não implica que o “público” passe, imediatamente, a ser aceite tal como é ou está, mesmo nos casos em que já foi capturado por interesses privados, por lógicas neocorporativas, por instituições, partidos políticos ou organizações sociais que abandonaram uma orientação democrática dirigida para o Público e o bem comum. Também não exige que se recuse *a priori* e sem exame crítico toda e qualquer teoria de gestão, método ou técnica, apenas por ter eventual origem privada ou

empresarial, dessa forma inflacionando a importância dos meios em relação aos fins, a racionalidade técnica face à racionalidade substantiva, dispensando uma análise política dos instrumentos de organização e gestão e desprezando a análise da sua construção social e histórica.

As dificuldades de democratização do Estado, das suas instituições, dos seus aparelhos organizacionais e administrativos, das políticas sociais, não relevam da sua incapacidade generalizada, como se a sua complexidade e diversidade pudessem ser reduzidas a uma realidade absolutamente unitária, homogênea e altamente articulada, representada de forma insular, fora de contextos políticos de influência mais alargados. Tais dificuldades resultam de resistências várias a projetos de aprofundamento da democracia política e social, da ação de certas elites do poder, de teorias normativas e de ideologias de ampla circulação, de interesses privados que penetraram profundamente no domínio público e que resultaram em miscigenações complexas e em hibridismos jurídicos e organizacionais que ainda há pouco tempo seriam considerados inéditos.

Em segundo lugar, não podendo ignorar-se quanto as reformas do Estado e das organizações públicas têm sido influenciadas pelas concepções económicas da chamada “Escola de Chicago” e, particularmente, pela “nova gestão pública” e por outras teorias normativas de feição gerencialista, destacando de entre os seus elementos reformistas principais a privatização e a desregulação, convém admitir teoricamente que a apologia do “privado” enquanto política pública, ou como vetor de transformação desta, apresenta uma condição multiforme. Quando se fala de privatização, ou se faz referência genérica ao “privado”, designadamente na educação, é necessário reconhecer e analisar de forma detalhada a grande diversidade de situações e significados em presença. A ocorrência de processos de privatização *stricto sensu*, desde a abertura política e a desregulação em favor do setor privado, a empresas cotadas em bolsa e até ao chamado “terceiro setor”, através da concessão de escolas públicas a empresas privadas e a organizações não-governamentais, ou mesmo de processos de transferência de propriedade, tem sido significativa em certos países e regiões, porém, a par de outras sofisticadas combinações e novos estatutos: a título de exemplo, empresas públicas, sociedades anónimas públicas por ações, parcerias público-privadas (ver, entre outros, LANE, 1997), contratação a agentes privados no âmbito da abordagem contratualista “principal-agente” e do “governo pelo mercado” (SELF, 1993), fundações públicas sob regime de direito privado (para o caso das instituições portuguesas de educação superior ver LIMA, 2012; 2013). Ainda que mantendo-se juridicamente no âmbito do setor público, registam-se processos de desestatização, de empresarialização, de mercantilização, de soluções combinadas entre vínculos empregatícios públicos, contratos individuais de trabalho típicos do setor privado, com frequência dentro da mesma organização, ou ainda outras situações de manifesta duplicidade.

Como afirmaram Clarke e Newman (1997, p. IX) no seu trabalho seminal sobre o “Estado gestor”, os serviços públicos foram sujeitos a uma “revolução permanente”. O mundo dos negócios e a cultura empresarial foram tomados como referenciais para a reforma do Estado-providência em vários países, a partir de uma posição de grande hostilidade relativamente ao setor público, considerado burocrático em sentido pejorativo e de forma

imane, só passível de regeneração através da introdução de lógicas de mercado, competição, contratualização, orientação para os clientes e os resultados, sistemas de incentivos e outros instrumentos fortemente conotados com o “privado” e com uma concepção essencialista da sua gestão. Como se a gestão privada constituísse, necessariamente, um corpo doutrinal único ou a fonte legítima de uma teoria geral, sinónimo de inovação e de empreendedorismo, de alta racionalidade formal ou técnico-instrumental (de acordo com a crítica de WEBER, 1984). Mas esse sentido de privatização, que assenta na empresa privada como modelo organizacional e como processo de gestão, considerados superiormente racionais e, por essa razão, objetos de um “processo mimético” por parte das organizações públicas, é aquele que aqui se pretende destacar em termos de estudo, sob a designação de privatização *lato sensu*. Trata-se, em poucas palavras, de uma forma de privatização específica que se manifesta através da “transferência substantiva de modelos e conceitos do setor privado para organizações do setor público, numa tentativa de as tornar mais semelhantes a empresas” (FERLIE; PETTIGREW; ASHBURNER; FITZGERALD, 1996, p. 225).

A transferência dos princípios e dos modos de gestão associados à iniciativa privada, assentes no pressuposto, pelo menos implícito, de que as empresas são sábias e de que os governos e as organizações públicas são idiotas (CROUCH, 2004, p. 98), apresenta-se como um processo de reforma política simultaneamente dirigido ao Estado (quase sempre por iniciativa deste) e às organizações públicas, ambos carecendo de seguir o exemplo das empresas – “em busca da excelência” (PETERS; WATERMAN JR, 1987), das pretensas e aparentemente universais “melhores práticas”, do “*benchmarking*” e do “*value for money*” (ver a crítica de BRUNO; DIDIER, 2013) –, sem o que a sua modernização e racionalização não seriam alcançáveis. Trata-se de princípios e de processos muito variados que integram o cânone gerencialista (para a educação ver LIMA, 2011, p. 9-13) e que, mais genericamente, se inscrevem nas múltiplas formas que dão corpo ao “privado” como política pública.

De regresso a uma teoria geral de gestão?

Observando a grande influência do gerencialismo e as características do conhecimento que incorpora e difunde em grande escala, Clarke e Newman (1997, p. 66) afirmaram criticamente que este “é ‘universalista’, aplicável a todas as organizações, mais do que substantivo e específico. É apresentado como uma racionalidade que transcende as diferenças entre serviços e setores”.

Com efeito, já as modernas teorias de gestão, desde Frederick Taylor e Henri Fayol, entre outros, haviam sido apresentadas como tão superiormente racionais em termos económicos e instrumentais que todas as alternativas passariam a ser desqualificadas sob o estatuto de soluções irracionais, incapazes de assegurar o melhor caminho e a solução ótima. Nesse contexto de racionalidade, a empresa capitalista, sobretudo a empresa industrial de produção em massa, cedo viria a adquirir o estatuto de arquétipo organizacional da boa gestão, eficiente e eficaz. De tal forma que a teoria das organizações foi primordialmente marcada pelas

organizações económicas e, particularmente, pela empresa privada, tal como aconteceu com as primeiras propostas de constituição de uma administração científica e de uma organização científica do trabalho, desde o seu início remetendo para a construção de uma teoria geral de gestão. Isto mesmo não ignorando que, para além de se constituir como central à organização e gestão científica do trabalho no capitalismo, o taylorismo não deixou de ser criticado por Lenine (1981) mas, por outro lado, admitido nos seus elementos associados à “emulação”, à standardização e racionalização dos métodos de trabalho e, de resto, praticado e adaptado sob o *interesse do socialismo* (para o estudo da complexidade desta questão ver LINHART, 1983), o que será congruente com a sua reclamada superioridade técnico-racional, pragmaticamente colocada ao serviço de fins e objetivos muito diferenciados politicamente.

No seu livro, publicado em 1911, intitulado *Os princípios da gestão científica*, Taylor tem como primeiros destinatários do seu estudo, apresentado à Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos, os diretores e engenheiros de empresas industriais e manufactureiras. O autor deixa, porém, claras as suas ambições quanto a uma recepção mais alargada dos princípios que defende, afirmando que, visando obter “resultados iguais”, tais princípios da gestão científica poderiam ser “aplicados em qualquer atividade social: na direção de nossos lares, na gerência de nossas fazendas, na administração de nossas casas comerciais, grandes e pequenas, na administração de igrejas, de institutos filantrópicos, de universidades e de serviços públicos” (TAYLOR, 1982, p. 28).

Parafraseadas em novos moldes e sob renovadas categorias, as dimensões do (velho) gerencialismo, que no seu tempo também foram apelidadas de forma laudatória como “movimento revolucionário” (MÜNSTERBERG, 1913, p. 50), não deixam de estar presentes no “novo gerencialismo”, certamente a par de novos elementos mais complexos: “ciência, em lugar de empirismo; harmonia, em vez de discórdia; cooperação, não individualismo; rendimento máximo, em lugar de produção reduzida; desenvolvimento de cada homem, no sentido de alcançar a maior eficiência e prosperidade” (TAYLOR, 1982, p. 126). Mais do que defender apenas métodos e técnicas de gestão, incluindo a divisão do trabalho, a centralidade da tarefa, a gestão por iniciativa e incentivo, ainda dentro de uma concepção organizacional rígida e de comando, Taylor propôs os princípios de uma teoria geral de gestão de aplicação pretensamente universal. Por essa razão, há já muito tempo, se chamou a atenção para as continuidades do pensamento tayloriano no âmbito do novo gerencialismo, mais do que simplesmente para as práticas tayloristas, designadamente no campo da modernização e racionalização da educação, da organização, gestão e avaliação das escolas, sob a designação de abordagem neotayloriana (LIMA, 1994; LIMA; AFONSO, 1993).

Vários seguidores e contemporâneos de Taylor insistiram, igualmente, na generalização dos princípios, considerados cientificamente racionais, de organização e gestão da empresa privada a praticamente todas as áreas da ação humana organizada. Frank Gilbreth, logo em 1912, assumindo-se como um seguidor do “Sistema Taylor” e um adepto dos estudos de tempo e movimento, para os quais em muito contribuiu, reconheceu que a gestão científica era tão eficaz nas fábricas quanto nos escritórios e no trabalho mental (GILBRETH, 1912, p. 31) e Henry Ford (1995, p. 109) terá ido mais longe ao observar: “Muito me interessa demonstrar que as ideias que temos posto em prática são capazes de mais ampla extensão, e

que longe de se restringirem ao fabrico de automóveis podem vir a tornar-se uma espécie de código universal”. Com elaboração teórica superior, o engenheiro da Escola de Minas de Saint-Etienne, Henri Fayol, haveria de publicar um texto, primeiramente surgido em 1916 no boletim da Sociedade da Indústria Mineral, com as bases para uma teoria geral da gestão, sob um título claro e que simboliza todo um programa: *Administração industrial e geral*. A primeira frase da obra é igualmente clara em termos de ambição e alcance de aplicação: “A administração constitui um fator de grande importância na direção dos negócios; de todos os negócios, grandes ou pequenos, industriais, comerciais, políticos, religiosos ou de qualquer índole” (FAYOL, 1984, p. 19).

Em boa parte, a história das teorias da gestão desde o início do século XX, aparentemente feita de contradições entre escolas e autores, princípios e conceitos normativos, mas em geral subordinada ao que Oscar Ortsman (1984, p. 14-16) chamou “as abordagens tecnocráticas” e “os percursos liberais”, foi perseguindo, por distintas vias, a imposição de uma teoria geral de gestão cuja característica mais notória é o fato de não ser geral, mas, pelo contrário, de ser específica, particular, com origem na empresa, começando por ser “industrial” e, por essa razão, sendo apresentada como pretensamente geral. Essa naturalização afetou historicamente todas as organizações do setor público, designadamente a administração ou gestão educacional.

A denegação da especificidade educativa e pedagógica da gestão educacional, e concretamente da escola pública, cinde o ato de gestão do ato educativo, atribuindo a este a condição de simples objeto a ser gerido de acordo com padrões racionais que lhe são estranhos, mas a que deve submeter-se, sob risco de irracionalidade, ineficácia e ineficiência. A atividade de gestão da educação, não se constituindo como prática educativa, ficará liberta de constrangimentos substantivos e de ordem pedagógica. Nesse sentido, a gestão educacional será apenas uma aplicação da gestão geral à educação; eventualmente com algumas particularidades, mas, no essencial, um ato de gestão que deve reger-se, em primeiro lugar, por critério técnico-racionais que assimilaram, ao longo de muito tempo, os princípios da racionalidade económica. Como a pretensa teoria geral de gestão assume valores, princípios e métodos de extração empresarial, a empresa representa o modelo a seguir e a solução a adotar em termos racionais. E essa é uma das razões por que para o novo gerencialismo, aqui seguindo de perto o gerencialismo velho, ou clássico, os maiores problemas da educação hodierna são considerados, em primeiro lugar, problemas de gestão, exagerando a importância desta em termos gerais e abstratos, enquanto processo de “controle do trabalho alheio” (PARO, 2012, p. 77), em prejuízo da agência humana concreta em cada contexto organizacional específico e do carácter substantivo da educação. Neste sentido, o “novo gerencialismo” retoma, atualiza e radicaliza alguns dos traços principais das teorias da gestão empresarial; evidencia uma grande capacidade para se afirmar como uma nova teoria geral; naturaliza o mundo privado e o seu ascendente como referencial racional no domínio público; faz corresponder a cultura organizacional à cultura empresarial e do mundo dos negócios; institucionaliza a competitividade e a meritocracia em contextos educativos altamente administrados; burocratiza, no sentido de uma racionalização formal, a educação e submete-a a critérios e processos contábeis alienantes. Contudo, ao conseguir influenciar

de forma decisiva a gestão da educação pública confronta-se com os limites axiológicos e ético políticos da sua ação, a qual tende, no limite, a assumir uma feição deseducativa e desumanizadora, por referência a um conceito de educação democrática e como prática da liberdade, da igualdade e da justiça.

Teorias normativas e a promessa de regeneração da educação pública

A diversidade de abordagens contida sob a designação genérica de “nova gestão pública”, conhecida pela sua defesa de uma reforma da administração pública baseada na aplicação dos processos considerados mais típicos, eficientes e eficazes oriundos da gestão empresarial (LANE, 2000), remete para a defesa do “espírito empreendedor”. A transformação do setor público tem sido defendida a partir da “reinvenção do governo” (ver, por exemplo, OSBORNE; GAEBLER, 1992, e também o relatório coordenado por GORE, 1996). A introdução de novos “instrumentos de governo” persegue a maximização da produtividade e a efetividade, promovendo a competição, a escolha, os mercados internos e a contratualização, a medição da *performance*, a descentralização e a autonomia sob comando de uma “*accountability*” empresarial, performativa e maximizadora, que vários autores têm considerado não apenas duvidosa no mundo dos negócios mas, especialmente, no mundo da educação, embora a sua influência seja notória, defendida seminalmente na obra muito influente de Chubb e Moe (1990).

Recentemente, Stewart Ranson (2016) observava como, na educação, uma “*accountability* comunitária”, ou “*accountability* mútua”, ou recíproca, baseada no diálogo, na negociação e numa racionalidade comunicativa seria mais congruente com a ideia de escola como “comunidade de aprendizagem”, incluindo a participação de cidadãos voluntários nos processos de decisão. Contudo, da Inglaterra, com a transição da “regulação para a auto-avaliação” suportada por sistemas “altamente centralizados”, baseados em dados e na gestão da *performance* escolar (OZGA, 2009), à Austrália, onde a autonomia da escola tem servido lógicas de mercado, de competição e exclusão de alunos, acentuando a estratificação social (KEDDIE, 2016), tem sido o “governo pelos números” (GREK, 2009) que tem vindo a dominar o “modelo de reforma educativa global” (VERGER; NORMAND, 2015).

Esse modelo reformista promete a possibilidade de uma regeneração da educação pública, através da adesão a alguns dos princípios básicos de organização e governança associados à gestão privada. Entendida, aqui, como uma forma de privatização *lato sensu*, remete, como se viu já, para a ideia de uma teoria geral de gestão que, por sua vez, se fundaria num sentido restrito, limitado e específico de gestão empresarial. Na educação, uma primeira influência destas teorias normativas revela-se através da naturalização de discursos e de prática políticas de índole instrumental e produtivista, aparentemente dando por encerrado um debate político-educativo crucial. O de saber se é mais importante garantir uma governança empreendedora e uma liderança orientada para a obtenção de resultados escolares restritos, e passíveis de mensuração e competição, ou o exercício de uma pedagogia

democrática e de uma autonomia eticamente comprometida com os valores da igualdade e da cidadania democráticas, em busca de formas mais justas de organizar e governar as escolas, mesmo sendo estas mais difíceis de contabilizar e, no limite, incomensuráveis. A profunda e crescente desvalorização do pensamento educacional e, até, a falta de relevância das controvérsias pedagógicas, indicia quanto as teorias normativas da governança contribuíram para tornar supérfluos os debates educativos sobre educação, hoje minorizados pelos discursos provenientes da economia e da gestão.

Isso não é surpreendente quando observamos a difusão global e a adoção bastante generalizada – ainda que com impactos muito distintos e, por vezes, paradoxais (ver por exemplo, para o caso francês, DEROUET; NORMAND; PACHECO, 2015) – ao longo de mais de três décadas, do gerencialismo em educação, mesmo admitindo que se trata de um corpo difuso e heterogêneo de ideias e máximas, de resto marcado por uma lógica incrementalista e linear, feita de novas propostas que são apresentadas como desenvolvimentos e superações de propostas anteriores, quando, pelo contrário, tendem a ser maiores as continuidades do que as novidades.

Osborne e Gaebler (1993) propuseram uma “revolução empreendedora” (id., p. 326) e a “reinvenção do governo” através de uma nova forma de “governo empreendedor”: dirigindo, não provendo ou executando (“*steering not rowing*”), através da persuasão e de incentivos (id., p. 15); substituindo as regras pela escolha, a competição, os padrões, os resultados e a sua mediação (id., p. 19); reproduzindo o *ethos* privado e transformando os gestores em empreendedores (id., p. 209); supervisionando através da informática (id., p. 265); adotando orçamentos competitivos e a articulação entre mercados e comunidade (id., p. 309).

O relatório dirigido por Al Gore (1996) propôs uma “administração empresarial” em substituição da administração pública burocrática, que seria típica do “Estado-Administrador”, tratando os cidadãos como clientes, criando organismos públicos de tipo empresarial, adotando dinâmicas de mercado e de escolha, introduzindo a concorrência entre serviços.

Lester Salamon (2002) apresentou a “nova governança” como uma abordagem superadora da “reinvenção do governo” e da “nova gestão pública”, destacando novos “instrumentos de ação pública” e o conceito de “governo indireto”, como contratação, subsídios, *vouchers*, empréstimos, entre outros (id., p. 7).

O incremento da competitividade, baseada em pressupostos de eficiência econômica que seriam típicos de escolas privadas, de melhor qualidade do que as escolas públicas, foi defendido por Milton Friedman e Rose Friedman (2012, p. 207), nos seguintes termos: “A menor quantia gasta numa escola privada competitiva proporcionaria com toda a probabilidade uma qualidade de ensino superior à da quantia mais avultada atualmente gasta nas escolas públicas”. O seu elogio do mercado na educação parte da ideia de concorrência como algo imanente ao mercado e à sua intrínseca qualidade, superior em termos de satisfação dos clientes, o que conduziu os autores (ibid., p. 213) a afirmar: “A única previsão que pode ser feita é a de que só as escolas que satisfaçam os clientes sobreviverão – do mesmo modo que só sobrevivem os bares e restaurantes que satisfazem os respetivos clientes. A concorrência encarregar-se-á disso”.

Em suma, o sistema de governo democrático da educação pública tende a ser associado a uma burocracia irracional e conotado com resultados pobres, só passível de ser melhorado a partir da racionalidade inerente ao mundo dos negócios, como foi afirmado por Chubb e Moe (1990). Para estes autores, existe uma clara identificação entre democracia e ineficácia no governo das escolas, tal como entre público e burocrático, privado e eficaz, competitividade e qualidade, razões por que aquilo a que chamam “a alternativa de mercado” constituiria, segundo eles, a base da reforma educacional que propõem e das escolas eficazes que procuram (id., p. 191).

A investigação, porém, tem produzido conhecimentos que diferem consideravelmente do sentido épico assumido pelos discursos reformistas empreendedores. Entre outros, Luiz Carlos Freitas (2012, p. 389-396) inventariou algumas consequências de tais políticas, tendo incluído fenômenos como o estreitamento do currículo, a competição entre profissionais e escolas, a pressão sobre o desempenho dos alunos e a preparação para os testes, as fraudes, o aumento da segregação social no território e nas escolas, a precarização e desprofissionalização dos professores.

Privatização *Lato Sensu* e impregnação empresarial na educação pública

De acordo com as análises apresentadas anteriormente, pode-se concluir que o “novo gerencialismo”, não obstante a diversidade dos seus pressupostos teóricos e das suas manifestações empíricas, constituiu-se, ao longo das últimas décadas, como uma poderosa ideologia gestonária na educação. Elegeu como referencial não apenas um corpo de “imagens otimistas do envolvimento empresarial no setor público”, designadamente através de parcerias público-privadas, do mecenato e da filantropia empresarial na educação (Gurn, 2016), mas, para além disso, exportou o modelo de empresa privada e de governança empresarial como símbolos de modernização, racionalização e inovação dos sistemas educativos e das escolas.

Nesse sentido, como observou Colin Crouch (2004, p. 39-43), a “firma” foi elevada à condição de modelo institucional, superando o simples estatuto de organização para se afirmar como um modelo legítimo e como uma “concentração de poder”, instrumento de promoção de uma meritocracia supraclassista, contra políticas igualitárias. Trata-se, em suma, de uma nova concepção política a que, de resto, Crouch chamou “pós democracia”, promovendo a erosão democrática, o seu declínio, níveis mínimos de participação. Acentuando, correlativamente, a crise do Estado providência, a “residualização” dos “serviços públicos” (apenas para os pobres, dado que estes não são interessantes para o mercado), o papel das elites económicas e dos líderes carismáticos das grandes empresas, os “capitães da indústria privada”.

Privatização e empresarialização são, não apenas em sentido literal ou estrito, mas especialmente do ponto de vista institucional, normativo e cultural – que é um universo muito mais vasto e decisivo –, os grandes vetores das mudanças que devem ser operadas na educação e nas escolas segundo este racional político.

O conceito de privatização *lato sensu*, que aqui é deixado à consideração dos leitores, pretende realçar as dimensões institucionais, axiológicas e culturais enquanto elementos de legitimação na ordem político-educativa. Bastante para além, portanto, da “importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado para tornar o setor público mais como as empresas [...]” (BALL; YOUDELL, 2008, p. 9). Embora não recuse, muito pelo contrário, tal processo de importação, nem práticas miméticas ou isomórficas, como no caso daquilo que aqueles autores designaram por “privatização endógena”. Porém, a privatização *lato sensu* talvez tenha as vantagens conceituais de escapar à difícil demarcação de fronteiras entre “privatização endógena” e “privatização exógena”, para além de não se limitar à inclusão de processos de importação do setor privado para o setor público, incluindo processos de exportação e indução da privatização, quer com origem privada quer com origem pública, para as organizações públicas e, ainda, de incluir não apenas processos de “privatização oculta”, encoberta ou dissimulada na educação. Sendo certo, como observaram Ball e Youdell (2008) no seu importante relatório, que existem formas de privatização, que designam por “endógena”, dificilmente reconhecíveis enquanto tal pelos atores sociais implicados até por não serem nomeadas enquanto tal, noutros casos, contudo, não é pelo fato de não serem abertamente nomeadas enquanto formas de privatização que permanecem necessariamente ocultas. Seja porque são introduzidas por setores institucionais bem conhecidos, induzidas através de programas de financiamento, de ajustamento orçamental ou de ajuda internacional cuja origem é clara para os envolvidos, seja também porque resultam do estabelecimento de formas de cooperação com empresas privadas, em certos casos intencionalmente procuradas pelos beneficiários em contextos de advocacia das virtudes do setor privado e do universo empresarial.

Há ainda que reconhecer, desde logo no plano teórico, que os professores e outros atores educativos periféricos nem sempre serão vítimas, ou apenas alvos incautos e mais ou menos desprotegidos, de práticas de “endo-privatização”, com carácter de comercialização ou não (SAURA; MUÑOZ, 2016, p. 46). Pelo contrário, há situações em que se revelam atores estratégicos em busca de diferenciação institucional, exatamente através da introdução, intencional e refletida, de processos, regras, modos de gestão importados diretamente do setor privado ou induzidos de forma mediada e indireta por governos e outras entidades públicas; não apenas em termos procedimentais mais ou menos circunscritos, procurando obter determinados recursos e resultados, mas também em termos de adesão substantiva a quadros axiológicos, a agendas ideológicas, a doutrinas de gestão. Por exemplo, não apenas aderindo passivamente e de forma subordinada, mas também promovendo ativamente a adesão a processos diversos que, em certos casos, não lhes são necessariamente externos, podendo contemplar a sua participação neles em termos de concepção e de operacionalização, como: a avaliação externa estandardizada, a avaliação institucional, a participação e produção de informação requerida para a produção de “rankings”, a criação de sistemas de incentivos, as práticas de seleção de alunos, as formas de reforço da autonomia de gestão por parte de lideranças unipessoais, os processos de nomeação em prejuízo de processos de eleição de detentores de cargos de gestão pedagógica, as mudanças de estatutos no plano jurídico e/ou organizacional, etc.

A privatização *lato sensu* representa um vasto, diversificado e, por vezes, heterogéneo, repertório de processos relativos à política, gestão, currículo, avaliação, liderança, etc, que, não obstante poder aumentar as desigualdades sociais entre os alunos e a precariedade do estatuto e das condições de trabalho dos professores (ver, para o caso do Brasil, o recente trabalho de ADRIÃO; GARCIA; AZEVEDO, 2017), emerge dotado de uma aura de superioridade racional e como fonte de legitimação de políticas educativas e de práticas escolares, elevando o seu *status* social, confirmando culturalmente uma abertura à inovação e ao empreendedorismo, celebrando a competitividade diferenciadora, abrindo-se ao reconhecimento do mérito, promovendo as competências que são a chave de um futuro incerto.

É neste quadro que a privatização *lato sensu* é, realmente, derivada de uma filosofia política de feição utilitarista e de uma concepção elitista de democracia, se encontra ancorada numa epistemologia positivista e de orientação nomotética, revela uma determinada visão do mundo, princípios e valores, uma concepção de racionalidade formal, busca uma expressão pragmática através da construção de uma teoria geral de gestão com vocação universal e hegemónica, aspirando a ser aceite como “código universal”. Uma das suas mais relevantes expressões, na qual consegue instilar e fazer absorver grande parte dos elementos indicados, é a empresa do novo capitalismo e as suas doutrinas de gestão. Não tanto, nem necessariamente, como materialização empírica completa ou perfeita, mas sobretudo como arquétipo, como ideologia gestionária, como modelo cultural, como imaginário social. E por isso a impregnação empresarial da educação e da organização e gestão das escolas transcende a mera importação ou exportação de modelos, métodos e técnicas, os quais não sendo indiferentes resultam de um mais complexo e decisivo processo de conversão e aculturação. Sem uma impregnação empresarial da educação, nas suas diferentes áreas e dimensões, sem a capacidade de embeber as organizações educativas desse caldo normativo e cultural, à margem do reforço da legitimidade e do prestígio social que daí resulta, a privatização *lato sensu* estaria consideravelmente diminuída ou, mesmo, resultaria num quadro de referência axiologicamente rejeitado. De tal modo que os recursos disponíveis, os interesses económicos em jogo, as medidas de racionalização e toda uma gama de justificações de índole económica e maximizadora, embora não sendo indiferentes, dificilmente se assumirão como o verdadeiro, ou pelo menos o único, *leitmotiv* em termos de adesão.

Não sendo possível, nos limites deste texto, analisar casos concretos dessa impregnação empresarial que suporta e que legitima a privatização *lato sensu*, apenas se enunciam brevemente, a título meramente exemplificativo, dois exemplos: um relacionado com a liderança das escolas e outro com o estatuto híbrido de fundação pública de direito privado para as instituições de educação superior.

No primeiro caso, a liderança, uma velha prática social, reemergiu com carácter salvífico, como um novo instrumento de reforma da educação usado pelos governos (Gunter, 2015, p. 30) para alcançar uma boa governança. À semelhança das grandes empresas e do setor financeiro, espera-se encontrar “um rosto”, a pessoa certa para o lugar certo, um líder carismático capaz de mobilizar os liderados e de constituir uma equipa, elaborar uma “visão” e um “programa” para cada organização educativa, exprimindo com ampla autonomia de

gestão o seu “direito de gerir” e, finalmente, apresentando contas ao respectivo conselho de curadores, conselho geral ou assembleia geral, onde se encontram representados os diferentes “*stakeholders*”. São, uma vez mais à semelhança das empresas, uma espécie de “*chief executive officers*” (CEO) ou diretores gerais responsáveis perante os acionistas ou interessados, embora como Chubb e Moe (1990) observaram, quanto se trata de escolas eles encontram-se quase sempre subordinados perante os verdadeiros órgãos de direção, que se localizam fora e acima de cada estabelecimento de ensino, coincidindo na maioria dos casos com as autoridades públicas de governo nacional, regional ou local. Circunstância em que se assemelhariam mais a “*chief operating officers*” (COO), isto é, a encarregados gerais ou executivos de tipo operacional. A tendência destes líderes, umas vezes nomeados, outras vezes providos por concurso e, mais raramente, eleitos por colégios eleitorais restritos, tem sido a de deslocarem a sua ação da pedagogia e da colegialidade profissional para a gestão e a competitividade, em busca de “escolas eficazes” que exigiriam “líderes fortes com visão clara” (CHUBB; MOE, 1990, p. 84). O elogio da centralidade da liderança e o carácter hiperbólico atribuído à sua ação dificilmente têm confirmação empírica, tanto mais quanto, objetivamente, as escolas não beneficiam de recursos e de autonomia semelhantes aos das empresas. Mas, apesar disso, correspondem a um *topos* da privatização *lato sensu* e da sua inerente impregnação empresarial; como tal, mais importante no plano simbólico do que, apenas, no plano empírico, embora não deixem de ser responsáveis pela introdução de importantes alterações nesse plano, seja em termos de relações de poder, seja em termos de mudança de valores, morfologias organizacionais, práticas de gestão. Daqui resulta, no plano ideológico, aquilo que se designou (LIMA; SILVA; SÁ, 2017, p. 2017) por *lideracionismo*: o exagero da influência dos fenómenos de liderança nas escolas e, simultaneamente, a sua apologia, mais do que o seu estudo teórico e empírico. Como se os problemas cruciais das escolas fossem, em primeiro lugar, problemas de gestão, especialmente de “gestão de recursos humanos” e de “relações humanas”, que as pessoas certas (os líderes) mais facilmente poderiam resolver de forma eficaz, como ensinam várias teorias da gestão empresarial desde a década de 1930 e do contexto da Escola das Relações Humanas.

No segundo caso, o parlamento português instituiu em 2007 a possibilidade de as instituições de ensino superior poderem, por sua iniciativa, requerer a alteração do seu estatuto, passando de pessoas coletivas de direito público para *fundações públicas sob regime de direito privado*. Através de um processo de forte indução estatal, acederam a esse regime, numa primeira fase, três universidades, e num segundo momento outras duas, o que perfaz neste momento um terço das universidades públicas portuguesas já sob aquele regime, estando em curso novas mudanças de estatuto de mais universidades e, pela primeira vez, de alguns institutos politécnicos. Apesar das promessas governamentais e da assinatura inicial de contratos programa plurianuais que previam o acesso a mais financiamento para as três primeiras universidades fundacionais, tal não veio a suceder após a sua passagem a fundação, sendo hoje claro que essa não será uma das vantagens da adesão ao modelo. Mas, no entanto, a busca de um estatuto diferenciado, de “distinção”, prossegue, valorizando a existência de um conselho de curadores que substitui o governo em certas funções, concedendo maior autonomia de gestão a reitores e diretores, permitindo, com maior facilidade, a venda de

património e o recurso a empréstimos bancários e, sobretudo, possibilitando diferenciações de carreira e de estatuto remuneratório, bem como de contratação de pessoal através de contratos individuais de trabalho, flexibilizando a sua gestão. O modelo institucional da empresa, da autonomia de gestão para o topo das organizações e das regras do direito privado representaram os maiores fatores de atração, tornando as instituições mais modernas, eficientes e eficazes, melhor governadas, mais flexíveis e capazes de responder de forma competitiva ao mercado, segundo os defensores da reforma, mesmo perante as acusações de privatização, de empresarialização e de ataque à liberdade académica por parte dos setores críticos. Como concluiu outro estudo (LIMA, 2013, p. 82), a racionalidade económica e gestonária é um referencial não só cada vez mais considerado legítimo, mas mesmo um imperativo racional e um elemento incontornável de legitimação institucional. Assim, a universidade é representada como apenas mais uma organização, certamente dotada de especificidades, mas, no final, uma organização como todas as outras, buscando sua institucionalização em contextos políticos e sociais cujos valores e normas se encontram em profunda mutação. As organizações privadas de tipo empresarial são apresentadas como modelos institucionais, de eficácia e eficiência, de inovação e de competitividade, a que as universidades não poderiam escapar, sob risco não apenas de não “sobreviverem”, mas também de perderem o *status* social que lhes resta.

Em ambos os exemplos, o que se destaca, mais do que a incorporação de instrumentos eficientes de gestão, é a adoção de novos sistemas institucionais de governação e de alguns dos seus símbolos maiores, os quais assentam num tipo de privatização *lato sensu* e em formas de impregnação empresarial de que resultam novas bases de legitimação a que as escolas e as universidades públicas não só têm sido sujeitas, mas também têm ativamente procurado, frequentemente de forma clara e não oculta, nomeada com propriedade, debatida e publicitada. Sem tibiezas ou hesitações, têm assumindo como arquétipo o “privado”, um referencial legítimo para as políticas públicas, e a empresa e seus modos mais típicos de organização e gestão como modelo institucional que se pretende adotar e emular.

Notas

- ^{1.} A investigação que sustenta este trabalho, desenvolvido no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho, foi financiada por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014.

Referências

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; AZEVEDO, J. Compulsory education in Brazil: Privatization trends and limits the right to education. **Problems of Education in the 21st Century**, v. 75, n. 4, p. 324-334, 2017.
- ANTUNES, F.; PERONI, V. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017.

- BALL, S. J. (2007). **Education plc**. Understanding private sector participation in public sector education. London: Routledge.
- BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Hidden privatisation in public education**. Brussels: Education International, 2008.
- BRUNO, I.; DIDIER, E. **Benchmarking**. L'État sous pression statistique. Paris: Éditions La Découverte, 2013.
- CHUBB, J. E.; MOE, T. M. **Politics, markets and America's schools**. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1990.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state**. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.
- CROUCH, C. **Post-democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.
- DEROUET, J-L.; NORMAND, R.; PACHECO, R. G. P. La modernización del sistema educativo en Francia: la nueva gestión pública entre la afirmación del estado y la gobernanza descentralizada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 723-741, 2015.
- FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1984.
- FERLIE, E.; PETTIGREW, A.; ASHBURNER; FITZGERALD, L. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- FORD, H. **Henry Ford por ele mesmo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 1995.
- FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Liberdade para escolher**. Alfragide: Lua de Papel, 2012.
- GILBRETH, F. **Primer of scientific management**. New York: D. van Nostrand Company, 1912.
- GORE, A. (Dir.) **Da burocracia à eficácia: Reinventar a administração pública**. Lisboa: Quetzal, 1996.
- GREK, S. Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe". **Journal of Education Policy**, v. 24 n.1, p. 23-37, 2009.
- GUNTER, H. M. Why leadership? Why now? **Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies**, Rome, n. 11, p. 29-43, 2015. doi: 10.7358/ecps-2015-011-gunt
- GURN, A. M. Courting corporate philanthropy in public education: Multi-disciplinary literature review of public-private partnerships (PPPs) in urban public schooling. **Sage Open**, April-June, p. 1-15, 2016. DOI: 10.1177/2158244016635714
- KEDDIE, A. School autonomy as 'the way of the future': Issues of equity, public purpose and moral leadership. **Educational Management Administration & Leadership**, v. 44, n. 5, p. 713-727, 2016.
- LANE, J.-E. Incorporation as public sector reform. In: LANE, J.-E. (Org.). **Public sector reform: Rationale, trends and problems**. London: Sage, 1997. p. 283-300.
- LANE, J.-E. **New public management**. London: Routledge, 2000.
- LÉNINE, V. I. **Problemas de organização socialista da economia social**. Moscovo: Edições Progresso, 1981.
- LIMA, L. C. Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. **Cadernos de Ciências Sociais**, Porto, v. 14, p. 119-139, 1994.
- LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 1-18, 2011.
- LIMA, L. C. Patterns of institutional management: Democratisation, autonomy and the managerialist canon. In: NEAVE, G.; AMARAL, A (Eds.). **Higher education in Portugal, 1974-2009: A nation, a generation**. Dordrecht: Springer, 2012. p. 287-306.

- LIMA, L. C. Universidade gestonária: hibridismo institucional e adaptação ao ambiente competitivo. In: CHAVES, V. J.; SILVA JUNIOR J. R.; CATANI, A. M. (Orgs.). **A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. São Paulo: Xamã, 2013. p. 59-84.
- LIMA, L. C. AFONSO, A.J. A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 44, 33-49, 1993.
- LIMA, L. C.; SÁ, V.; SILVA, G. (2017), O que é a democracia na 'gestão democrática das escolas'? Representações de diretores(as). In: LIMA, L. C.; SÁ, V. (Org.), **O governo das escolas: democracia, controlo, performatividade**. V. N. Famalicão: Húmus, 2017. p. 213-258.
- LINHART, R. **Lenin, os camponeses e Taylor**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.
- MÜNSTERBERG, H.. **Psychology and industrial efficiency**. Boston: Houghton Mifflin Company/The University Press Cambridge, 1913.
- ORTSMAN, O. **Mudar o trabalho: As experiências, os métodos, as condições de experimentação social**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1992.
- OZGA, J. Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 2, p. 149-162, 2009.
- PARO, V. **Administração escolar: introdução crítica**. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- PETERS, T.; WATERMAN Jr, R. H. **The search of excellence (Na senda da excelência): o exemplo das empresas Norte-Americanas mais bem geridas**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.
- RANSON, S. Contesting the school reform in England: Contrasting modes of governance and accountability. **Profesorado**, Granada, v. 20, n. 3, p. 53-85, 2016.
- SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: An introduction. In: SALAMON, L. M. (Ed.). **The tools of government: A guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1-47.
- SAURA, G.; MUÑOZ, J. L. Prácticas neoliberales de endo-privatización y nuevas formas de resistencia colectiva en el contexto de la política educativa española. **Revista Educación, Política y Sociedad**, v. 1, n.2, p. 43-72, 2016.
- SELF, P. **Government by the market? The politics of public choice**. London: Macmillan, 1993.
- TAYLOR, F. W. **Princípios da administração científica**. São Paulo: Atlas, 1982.
- VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n.132, p. 599-622, 2015.
- WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

Correspondência

Licínio C. Lima: Professor Catedrático da Universidade do Minho, Portugal

E-mail: llima@iep.uminho.pt

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização do autor
