

IMPLICAÇÕES DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO¹

Vera Maria Vidal Peroni

Conferência de Abertura

Introdução

O artigo tem como objetivo propor algumas discussões teóricas que embasam a pesquisa “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação básica no Brasil”², que analisa como as redefinições no papel do Estado reorganizam as fronteiras entre o público e o privado, materializando-se das mais diferentes formas na educação básica pública, e suas implicações para o processo de democratização da educação no Brasil.

Na pesquisa, analisamos as políticas educacionais que envolvem a relação entre público e privado na educação básica no Brasil, em todas as etapas (ensino infantil, fundamental e médio) e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional), assim como o histórico desta relação. Constatamos várias formas de privatização do público: ou através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o terceiro setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece como propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional brasileira.

Entendemos que o relacionamento entre o público e o privado na política educacional é parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas; não é uma questão de determinação, mas de relação e processo³. Deste modo, tanto o Estado quanto a sociedade civil são partes

¹ Este texto foi inicialmente publicado no livro *Diálogos sobre as redefinições no papel do estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. Organizado pela autora. Disponível em <https://plone.ufrgs.br/gprppe>.

² O grupo de pesquisa está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEDU/ UFRGS) e é composto por duas bolsistas PIBIC, mestrandos, doutorandos, mestres, doutores e docentes do Programa, assim como pesquisadores de outras instituições, totalizando 15 membros. A pesquisa é financiada pelo CNPq.

³ Relação em processo na perspectiva de Thompson (1981).

constitutivas do movimento de correlação de forças⁴ de sujeitos⁵ situados em um contexto histórico e geográfico⁶, perpassados por projetos societários distintos.

Nesse sentido, não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois vivemos em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis. Tendo como base esta concepção, enfocamos em nossas pesquisas a sociedade civil mercantil, onde o privado está vinculado ao mercado (PERONI, 2013).

E, assim como a sociedade civil e o Estado, a democracia também não é entendida como uma abstração, mas como materialização de direitos e de igualdade social⁷ (WOOD, 2003) e “coletivização das decisões” (VIEIRA, 1998), com efetiva participação na elaboração de políticas com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento (MÉSZÁROS, 2002). Assim sendo, o foco da análise é a privatização do público, na lógica mercantil, com implicações para a democratização da educação.

É importante ressaltar a especificidade brasileira na análise das redefinições do papel do Estado, pois os avanços das lutas por direitos sociais aconteceram no momento pós-ditadura, na década de 1980, mesmo período de crise do modelo fordista/keynesiano. Em seu lugar, o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro, reduzindo direitos, com graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais, materializados em políticas públicas, dando lugar ao que temos chamado de “naturalização do possível” (PERONI, 2003, 2006, 2013).

Entendemos que para avançar nas análises do tema, precisamos aprofundar o referencial teórico metodológico que fundamenta nossa pesquisa. O item seguinte traz para debate as ferramentas que estamos construindo para interrogar tão complexa realidade.

O CAMINHO TEÓRICO METODOLÓGICO

No enfoque teórico metodológico que embasa esta pesquisa⁸, buscamos entender como se materializa a relação entre o público e o privado na educação, neste período particular do capitalismo, analisando o objeto de estudo em suas múltiplas relações, enquanto movimento, que se materializa na realidade social com muitas contradições, através de

⁴ Correlação de forças na concepção de Gramsci (1982).

⁵ Sujeitos individuais ou coletivos na concepção de Thompson (1981).

⁶ Contexto histórico e geográfico na concepção de Harvey (2008)

⁷ Sobre a não separação entre o econômico e o político, ver Wood (2003.)

⁸ Pesquisa “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação”, financiada pelo CNPq e realizada pelo Grupo de Pesquisa: Relações entre o Público e o Privado na Educação, vinculado ao Núcleo de Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

sujeitos com processos societários distintos, em uma relação de classe e não como estruturas estáticas.⁹

Lukács nos ajuda a caminhar nesta difícil perspectiva de análise, quando enfatiza a importância do conceito de relação neste processo: “O singular não existe senão em sua relação com o universal. O universal só existe no singular, através do singular” (LUKÁCS, 1978, p. 109). E também quando enfatiza a importância do particular como mediação na análise: “O movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular, ele é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximadamente adequado” (LUKÁCS, 1978, p. 112). Assim, entendemos o objeto de estudo, a relação entre o público e o privado na educação, como parte de um contexto histórico e geográfico particular, com contradições, e uma história de lutas pela democratização da educação materializada em direitos.

Também buscamos a categoria analítica do particular no sentido de entender as especificidades deste período particular do capitalismo, que conserva questões estruturantes do capitalismo, mas tem particularidades que o definem também. Não entendemos que seja um pós-capitalismo, mas capitalismo com características específicas, particulares, no sentido de que mantém a relação com o universal e materializam o universal com as características e correlações de forças do seu tempo histórico.

As fronteiras entre o público e o privado têm se modificado no contexto atual de crise do capitalismo, em que as suas estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais. O neoliberalismo e a Terceira via, atual social-democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e têm o mercado como parâmetro de qualidade.

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com esse diagnóstico as prescrições são racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições públicas são permeáveis às pressões e demandas da população e improdutivas, pela lógica de mercado. Buchanan et al. (1984), teóricos neoliberais, apontam as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis, e o remédio seriam medidas restritivas constitucionais para conter os governos, colocando-se os instrumentos de controle fora das instituições representativas e partindo-se do princípio de que os controles políticos são inferiores aos de mercado (PERONI, 2012).

⁹ Conforme Thompson (1989, 2012)

Nesta perspectiva, a responsabilidade pela execução e direção das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade. Observamos, nas pesquisas, que esta tem sido uma justificativa apontada pelas instituições privadas para fazer a parceria.

Outra questão metodológica importante é que não tratamos o público e o privado apenas como propriedade, mas como projetos societários em relação, permeados por classes sociais em correlações de forças. Neste sentido, é importante definir que entendemos classe, na perspectiva de Thompson, como “uma relação e não uma coisa” (THOMPSON, 1981, p. 11), “um fenômeno visível apenas no processo” (THOMPSON, 2012, p. 77) e, ainda, que “classe não é esta ou aquela parte da máquina, mas a maneira pela qual a máquina trabalha” (THOMPSON, 2012, p. 169).

E assim, ao dialogar com autores dentro da própria concepção teórica marxista, Thompson enfatiza: “Não vejo classe como estrutura ou categoria, mas como algo que ocorre efetivamente (e cuja coerência pode ser demonstrada) nas relações humanas” (THOMPSON, 1981, p. 10). Ainda, para o autor:

Classe não é categoria estática, é uma categoria histórica descritiva de pessoas numa relação no decurso do tempo e das maneiras pelas quais se tornam conscientes das suas relações, como se separam, unem, entram em conflito, formam instituições e transmitem valores de modo classista. Neste sentido, classe é uma formação tão “econômica” quanto “cultural”, é impossível favorecer um aspecto em detrimento do outro (THOMPSON, 2012, p. 260).

Quando analisamos as relações entre o público e o privado, observamos que estas ocorrem via execução ou direção, levando a lógica de mercado para o conteúdo da educação. Neste sentido, entendemos que existem projetos societários e de educação em correlação. E assim, concordamos com Thompson (2002) quando afirma que classe, no seu sentido heurístico, é inseparável da noção de luta de classes:

Não podemos falar de classes sem que as pessoas, diante de outros grupos, por meio de um processo de luta (o que compreende uma luta em nível cultural) entrem em relação e em oposição sob uma forma classista, ou ainda sem que modifiquem suas relações de classe, herdadas, já existentes (p. 275).

Portanto, entende-se que as políticas sociais são respostas às lutas sociais, em um processo histórico de correlação de forças, conforme afirma Evaldo Vieira:

Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento (VIEIRA, 2007, p. 144).

Em síntese, analisamos a relação entre o público e o privado em uma perspectiva de classe social; conforme Thompson, “a noção de classe traz consigo a noção de relação histórica”, e a “relação precisa estar sempre encarnada em pessoas e fatos reais” (THOMPSON, 1981, p. 10). Assim, entendemos que esse processo não é uma abstração, é realizado por sujeitos (individuais e coletivos) em relação com um projeto de classe.

REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO – o mercado passa a ser parâmetro de qualidade

Em trabalhos anteriores (PERONI, 2003, 2006, 2013a), analisamos as redefinições no papel do Estado como parte de mudanças sociais e econômicas deste período particular de crise estrutural do capital, em que as contradições estão mais acirradas. Concordamos com Mészáros (2011) que “a crise do capital que estamos experimentando é uma crise estrutural que tudo abrange” (MÉSZÁROS, 2011, p. 2) e que a crise do fordismo e do keynesianismo foi a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo de tendência decrescente da taxa de lucros (ANTUNES, 1999).

Brenner (2008) destaca ainda que a “combinação da fragilidade da acumulação de capital com a crise do sistema bancário transformou o presente declínio econômico numa crise de difícil resolução pelo poder político e que potencialmente pode se tornar um desastre” (BRENNER, 2008, p. 1). E adverte que quem está pagando a “conta” da crise são os Estados e os trabalhadores, já que ocorreu o aumento da exploração, com a expansão da jornada de trabalho e a diminuição salarial, além do endividamento dos Estados ao financiarem a crise (PERONI, 2013).

O Estado foi chamado historicamente a tentar controlar ou regular as contradições do capital e a relação capital/trabalho. Atualmente, apesar do Estado mínimo anunciado pelo neoliberalismo, este é chamado a “socorrer” o capital produtivo e financeiro nos momentos de

maior crise. E, contraditoriamente, foi e é considerado o “culpado pela crise”, conforme a teoria neoliberal (PERONI, 2013a).

Contudo, é importante frisar que o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social. Na realidade, o Estado é máximo para o capital, porque, além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem, ainda, de criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para “pastagens” mais verdes e lucrativas (HARVEY, 1989, p. 160). Além disso, há o fato de a acumulação flexível procurar, mais do que o fordismo, o capital financeiro como poder coordenador, o que significa maior possibilidade de crises financeiras e monetárias autônomas. Essas crises fazem com que o Estado acabe intervindo no mercado financeiro. Assim, verifica-se que mesmo os governos mais comprometidos com a lógica neoliberal não intervencionista têm sido grandes interventores a favor do grande capital.

Harvey (2008) faz um balanço do neoliberalismo na prática, o que chama de neoliberalização. No processo de neoliberalização, o mercado regula inclusive o bem-estar humano. A competição é o mecanismo regulador; “as regras de base da competição no mercado têm de ser adequadamente observadas [...]”. E adverte ainda que “em situações nas quais estas regras não estejam claramente estabelecidas, ou em que haja dificuldades para definir os direitos de propriedade, o Estado tem de usar o seu poder para impor ou inventar sistemas de mercado” (HARVEY, 2008, p. 13).

Clarke e Newman (2012) destacam que com a crise de 2008 a fé nos mercados ficou abalada. “Os estados entraram como os salvadores de instituições financeiras falidas e tentaram apaziguar mercados assustados e em pânico. [...] As instituições públicas pareciam com os salvadores em potencial do capitalismo global.”. Mas, no que entendemos ser um processo de correlação de forças,

a atitude de negócios como sempre foi rapidamente restaurada com o fracasso da prometida regulação e reforma em se materializar e com a continuação dos piores excessos de atores gerenciais e empresariais empoderados, apesar de considerável descrédito e a raiva do público (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 375).

No livro *The Managerial State*, os autores (2006) apontam para redefinições no papel do Estado, o que não significa que ele tenha diminuído sua atuação, e sim apenas a modificou:

O estado tem se retirado em alguns aspectos, seus poderes e aparelhos têm sido expandidos em outros – transferindo responsabilidades, mas

simultaneamente criando as capacidades de fiscalização e reforço para garantir que estas responsabilidades estejam sendo cumpridas. Isto tem envolvido a dispersão do poder estatal através de uma variedade de locais e espaços (CLARKE; NEWMAN, 2006, p. 126).

É importante destacarmos que, nas parcerias estudadas na atual pesquisa, tanto no caso do Instituto Unibanco quanto do Instituto Ayrton Senna, a fiscalização “para saber se as responsabilidades” estão sendo cumpridas ocorre por parte do ente privado para com o público.

Segundo os autores, o discurso gerencialista aborda

representações particulares de relacionamento entre problemas sociais e soluções. Ele é linear e orientado para um “único objetivo” através de padronização. Ele é concebido com objetivos e planos em vez de intenções e julgamentos. É sobre ação em vez de reflexão. Ele baseia-se em análises (dividindo problemas) em vez de sínteses. Estabelece fronteiras entre “política” e “execução”, “estratégia” e “implantação”, pensar e agir. Oferece um discurso técnico que separa o debate de seus fundamentos políticos, então o debate sobre meios suplanta o debate sobre fins (CLARKE; NEWMAN, 2006, p. 148).

Observamos em nossas pesquisas que esta análise de Clark e Newman está muito presente, no sentido de que o material proposto pelas parcerias é padronizado e replicável. Observamos, também, o retorno da histórica separação entre o pensar e o fazer, sendo que as instituições privadas determinam e monitoram e as escolas executam.

Wood (2014) também trata do importante papel do Estado para o capital neste período particular do capitalismo de financeirização e globalização: “O Estado é hoje mais essencial do que nunca para o capital mesmo – ou especialmente – em sua forma global. A forma política da globalização não é um estado global, mas um sistema global de Estados múltiplos” (WOOD, 2014, p. 18). A autora ainda argumenta que

[...] o capitalismo global é o que é não somente por ser global, mas acima de tudo por ser capitalista. Os problemas associados à globalização [...] – não existem simplesmente porque a economia é global, ou porque as empresas globais são incomparavelmente cruéis, nem mesmo por serem excepcionalmente poderosas [...] a globalização é o resultado e não a causa.

A autora ressalta que as empresas globais devem seguir as leis de mercado para sobreviver e que nem mesmo a mais benigna ou responsável consegue fugir à compulsão do capital; assim, o problema não é uma ou outra empresa ou agência internacional, mas o sistema capitalista em si (WOOD, 2014). E critica as concepções que apontam para uma “soberania não estatal, que se encontra em toda parte e em parte nenhuma”; “essas visões não apenas desprezam algo atual na ordem global, mas também nos deixam impotentes para resistir ao Império do capital” (WOOD, 2014, p. 18). E, neste sentido, critica também a concepção de governança global:

Não existe forma concebível de “governança global” capaz de oferecer o tipo de regularidade diária das condições de acumulação de que o capital necessita. O mundo hoje, na verdade, é mais do que nunca um mundo de Estados-nação. A forma política de globalização é, mais uma vez, não um Estado global, mas um sistema global de múltiplos Estados locais, estruturados numa relação complexa de dominação e subordinação (WOOD, 2014, p. 27-28).

Concordamos com as críticas da autora sobre o conceito de governança global, largamente utilizado por autores que analisam as relações entre o público e o privado. Entendemos que, neste conceito, as responsabilidades pela execução dos direitos ficam diluídas e ressaltamos a importância do Estado como o principal responsável pelo direito à educação, principalmente em países em que os direitos sociais não estão consolidados e o dever do Estado é ainda mais relevante. Muitos autores têm trazido uma multiplicidade de atores atuando na educação. Nossas pesquisas analisam criticamente o fato de o poder público se retirar da responsabilidade da execução e direção da política educativa.

Outra questão relevante é que mencionamos o Estado como poder público, destacando que não se restringe ao governo. Entendemos que, em uma sociedade democrática, as instituições públicas devem atuar em um processo de coletivização das decisões, com espaços de participação que devem ser cada vez mais alargados. O “público”, em oposição ao privado, neste sentido, está sendo construído e está intimamente vinculado com o democrático.

Assim, quando analisamos as redefinições do papel do Estado em relação com o setor privado, através de nossas pesquisas, questionamos: como atua? financia? controla? se retira? está mais presente? imprime a lógica de mercado através do Estado gerencial? Verificamos, em nossas pesquisas, em relação ao papel do Estado na relação entre o público e o privado – que, no neoliberalismo, seria de retirar-se da provisão das políticas, através da execução direta ou do financiamento, com a justificativa de racionalizar recursos –que, em muitos casos, o

Estado continua financiando os programas, apesar da execução ser privada. No que se refere à direção, observamos, em alguns casos, que o poder público continua sendo o executor, mas a direção e controle passam a ser de instituições privadas, como nos casos do Instituto Ayrton Senna¹⁰ e Instituto Unibanco¹¹.

Quanto ao controle, observamos que o Estado em parte permanece atuando, principalmente via avaliações, mas também através dos editais de contratação das instituições do Terceiro Setor que vão executar as políticas educativas. O governo acaba definindo um determinado produto e contrata quem se ajusta a este perfil, o que também prejudica o processo de democratização.

Ao longo dos estudos, muitas questões foram surgindo, tais como quem são os sujeitos (individuais e coletivos) que atuam no setor privado, como atuam e como se organizam para influenciar em todas as esferas do público, desde o nível internacional, nacional, local até a escola e a sala de aula. Enfim, quem são os sujeitos deste processo e qual é o conteúdo da proposta do privado no público. O próximo item trata destas questões.

O PROCESSO DE MERCADIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: sujeitos e conteúdo da proposta do privado para o público

São várias as formas como o privado tem atuado no setor público. Verificamos na pesquisa o quanto a relação entre o público e o privado é complexa e multifacetada. Entendemos que a mercadificação da educação pública não é uma abstração, mas ocorre via sujeitos e processos. Trata-se de sujeitos individuais e coletivos que estão cada vez mais organizados, em redes do local ao global, com diferentes graus de influência e que falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental. Algumas instituições têm fins lucrativos e outras não, ou não claramente, mas é importante destacar que entendemos as redes como sujeitos (individuais e coletivos) em relação, com projeto de classe.

O processo de mercantilização ocorre também com o privado definindo o conteúdo da educação. Neste caso, observamos em parte o poder público assumindo a lógica do privado na administração pública através da gestão gerencial e também quando abre mão de decidir o conteúdo da educação, repassando a direção para instituições privadas.

¹⁰ Sobre parceria entre Instituto Ayrton Senna e Escolas de Ensino Fundamental, ver Adrião; Peroni (2010).

¹¹ Sobre parceria entre Instituto Unibanco e Escolas de Ensino Médio, ver Peroni; Caetano (2014).

A propriedade permanece pública, mas a direção do conteúdo das políticas educativas é repassada para o setor privado. As instituições públicas, se democráticas, são permeáveis à correlação de forças, com processos decisórios em que não se tem previamente o controle do produto. São instituições de propriedade pública, mas se o processo decisório está ausente, já que tudo é previamente definido e monitorado por uma instituição privada e os professores apenas executam tarefas, entendemos que este também é um processo de privatização da educação.

Este processo de privatização do público tem consequências para a democratização da educação, pois concordamos com Vieira que “não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública” (VIEIRA, 1998, p. 12). Afirma também: “Quanto mais coletiva a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões” (ibid.).

O argumento para este repasse de responsabilidades nas decisões para o setor privado é parte do diagnóstico neoliberal (BUCHANAN et al., 1984) que aponta as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis, e o remédio seriam medidas restritivas constitucionais para conter os governos, colocando-se os instrumentos de controle fora das instituições representativas e partindo-se do princípio de que os controles políticos são inferiores aos de mercado. Observamos, nas pesquisas acerca das parcerias entre o público e o privado, que esta tem sido uma justificativa apontada pelas instituições privadas para fazer a parceria.

Para Buchanan, o paradigma da ação humana em todas as dimensões passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Isso é tanto um pressuposto como uma prescrição, no sentido de que todas as relações tenham a troca como modelo (BUCHANAN et al., 1984). Essas mudanças ocorrem através da disseminação de valores e práticas de empreendimento, empreendedorismo e transposição do discurso internacional do gerencialismo. Clarke e Newman (2012) caracterizam o gerencialismo:

[...] mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este ethos era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 358).

Ocorre também o que Ball e Olmedo (2013) chamam de filantropia 3.0, já que a filantropia está vinculada ao lucro, através da venda de produtos para as escolas e sistemas públicos, mesmo aquela que se diz sem fins lucrativos: “O que há de ‘novo’ na ‘nova filantropia’ é a relação direta entre o ‘doar’ e os ‘resultados’ e o envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas.” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 33).

Os autores apontam que as mudanças na filantropia tradicional ocorreram em três etapas, “da doação paliativa (ou seja, a filantropia tradicional ou a ‘filantropia 1.0’) à filantropia para o desenvolvimento (‘filantropia 2.0’), e, finalmente, à doação ‘rentável’, constituindo aquilo que é chamado de ‘filantropia 3.0’ (BALL; OLMEDO, 2013, p. 34).

Ball e Olmedo (2013) destacam ainda que esta terceira etapa da filantropia ocorre através das redes, “como nós interconectados que operam de acordo com lógicas de rede e configuram suas agendas e ligações de formas mutantes e fluidas” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 40).

Para Ball e Junemann (2012), o conceito de *policy network* (redes de políticas) é um termo analítico e descritivo que se refere a uma forma de governança que entrelaça mercados inter-relacionados e hierarquias. Algumas partes do Estado têm menos controle e outras têm mais do que antes (BALL; JUNEMANN, 2012). O Estado pode mudar de parceiros facilmente, uma vez que programas e iniciativas podem ser encerrados, contratos rescindidos e agências fechadas.

Para os autores, é importante verificar o que é novo na nova filantropia, e destacam, entre outros fatores, a relação com os resultados (*giving to outcomes*). Um empresário entrevistado por eles deixa claro que vai investir onde os resultados são mais efetivos. Outro aspecto da nova filantropia, vinculado aos resultados, é que os financiadores querem ver e mensurar os impactos. A filantropia estratégica busca projetos inovadores. Os autores ressaltam que, se o projeto prova a sua eficácia, é apresentado aos governos para ampliá-lo e financiá-lo. Os empresários têm investido em projetos-piloto (BALL; JUNEMANN, 2012). Foi o que verificamos com o Instituto Unibanco: o Programa Jovem de Futuro passou por uma fase piloto, de validação da tecnologia, até se transformar em política pública.

Outra característica da nova filantropia apontada pelos autores é o *venture capitalism*, capitalismo de risco; isto é, os empresários querem ver o retorno, mas aceitam riscos. E, assim, os filantropos tomam as decisões sobre onde colocar o dinheiro, influenciando ou definindo as políticas sociais em geral e, em particular, as políticas educacionais.

Os autores destacam, ainda, os interesses indiretos com a filantropia, como o *status* e *marketing*, o que chamam de capital simbólico, através de festas, jantares, colunas sociais, prêmios, associando a filantropia à celebridade e ao interesse de acesso a outros campos e redes. Apresentam o exemplo da revista *Time*, que revelou que a “generosidade é moda de novo” e apresentou uma lista dos filantropos com faixa de arrecadação.

Os autores afirmam ainda que a localização na rede é chave para o capital social. As redes são feitas de capital social que pode ser desenvolvido, investido e acumulado e têm fluxos de ideias e pessoas entre o público e o privado. Os participantes são multifacetados: atores individuais podem ser envolvidos nas redes em uma variedade de modos (significados e tipos de influência). Foi o que se constatou na pesquisa, nas redes do Instituto Unibanco e do Movimento Todos pela Educação.

Questionamos as consequências para a democratização da educação em particular e dos direitos sociais em geral, já que as redes não têm representatividade social e nem compromissos com justiça social ou com a materialização de direitos.

Em síntese, entendemos que o setor privado mercantil, organizado ou não em redes, não é uma abstração; é formado e operado por sujeitos individuais e coletivos em um projeto de classe. E são parte de uma ofensiva histórica do capital e com especificidades neste período particular do capitalismo.

A especificidade brasileira

As redefinições no papel do Estado implicam o processo de democratização e a minimização de direitos universais e de qualidade para todos, o que traz consequências para as populações de todo o mundo; no entanto, em países que viveram ditaduras e um processo recente de luta por direitos materializados em políticas, o processo de privatização é ainda mais danoso.

No Brasil, historicamente o Estado foi vinculado aos interesses privados (FERNANDES, 1976; VIEIRA, 1998; PIRES, 2015; CURY, 2005). Após o último período de ditadura, a partir de meados dos anos 1980, entrou na pauta da sociedade, mesmo que de forma tímida, o processo de democratização, participação, coletivização das decisões, assim como direitos sociais materializados em políticas. Ao mesmo tempo, os processos de neoliberalismo, reestruturação produtiva e financeirização redefiniam o papel do Estado para com as políticas sociais, com um diagnóstico de crise fiscal e redução de custos. Assim, ocorreram avanços inegáveis no acesso à educação, no entanto com os “recursos possíveis” e, muitas vezes, em detrimento de salários e condições de trabalho dos profissionais da

educação. A ampliação de direitos pela universalização do acesso, inclusão de alunos com necessidades especiais, maior participação na vida escolar não foi seguida de condições materiais com a mesma intensidade das mudanças.

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal/88 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública, entre outros.

Nos anos 1990, o Brasil viveu um processo difícil para a democratização, entendida como materialização de direitos em políticas sociais e também como a coletivização das decisões, pois, na primeira eleição direta após o período ditatorial que iniciou em 1964, foi eleito pelo voto direto o presidente Collor de Mello, que representava assumidamente o projeto neoliberal para o Brasil, com o discurso da modernização e de que o país seria competitivo em nível internacional. Apesar do *impeachment* que afastou o presidente ter colocado novamente nas ruas os movimentos sociais, os governos que o seguiram tinham o ajuste fiscal como meta principal, com sérias consequências para as políticas sociais. Vivemos, então, o que chamamos de um processo de “naturalização do possível” (PERONI, 2013a), isto é, a população que mal tinha iniciado a luta por direitos sociais para todos e com qualidade acaba aceitando políticas focalizadas “para evitar o caos social”, priorizando populações em vulnerabilidade social e nem sempre oferecidas pelo poder público.

Na educação, o processo de focalização aconteceu principalmente na priorização do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil e ensino médio, quebrando assim a ideia de educação básica, que permaneceu apenas na Constituição Federal. Só em 2007, com a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), a educação básica retorna em parte à pauta, mas a sua efetivação ocorrerá até 2016, quando o poder público será obrigado a oferecer a educação de 4 a 17 anos para todos (BRASIL, 2009). Registre-se, ainda, que a educação básica não será totalmente obrigatória, já que as creches ainda não foram contempladas.

A oferta se ampliou para quem historicamente não teve acesso, e esta ampliação ocorreu na escola pública; conforme dados do IBGE em 2007, a taxa de escolarização era de 86,41% para a população de 5 ou 6 anos, 97,67% de 7 a 14 anos, 98,13% de 7 a 9 anos, 97,41% de 10 a 14 anos e 82,35% entre 15 e 17 anos.

Observamos que no ensino fundamental e médio a oferta permanece pública, com 84,26% das matrículas no ensino fundamental (EF) e 86,75% no ensino médio (EM), e em instituições privadas há apenas 15,73% no EF e 13,25% no EM. A oferta permanece sendo majoritariamente pública, sendo que a privatização ocorreu no que chamamos de “conteúdo da proposta”, com a lógica mercantil no pedagógico e na organização da escola pública.

A luta pela universalização da educação foi acompanhada de um importante debate, com algumas políticas já implantadas sobre as especificidades, como educação indígena, educação do campo; além disso, as questões de gênero e sexualidade foram incorporadas, assim como a luta contra o racismo e a homofobia. Foi criada uma secretaria no Ministério da Educação, a SECADI (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão), que apresenta políticas mais específicas para contemplar estas reivindicações.

A gestão democrática, duramente conquistada na Constituição Federal de 1988, é parte do processo de aprendizagem da participação e está em disputa com a gestão gerencial¹² ou outras formas de gestão historicamente vinculadas ao mercado. Ela é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Portanto, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar quanto para a comunidade em geral, porque a participação é um longo processo de construção.

Entretanto, ao mesmo tempo em que ocorrem algumas conquistas sociais para a democratização da educação, em um processo de correlação de forças, verifica-se a organização de setores vinculados ao mercado, influenciando as políticas educativas das mais diversas formas, redefinindo as fronteiras entre o público e o privado com implicações para o processo de democratização.

Nossas pesquisas demonstram que, no Brasil, o processo de privatização do público ocorre tanto através da direção como da execução ou de ambas. No processo de direção, pesquisamos o Movimento Todos pela Educação, em que os empresários acabam influenciando o governo federal, tanto na agenda educacional quanto na venda de produtos educativos,¹³ e a assessoria do grupo internacional McKinsey & Company ao governo federal¹⁴.

¹² Sobre gestão democrática e gestão gerencial, ver Peroni (2012); Paro (2012).

¹³ Sobre a relação entre o Movimento Todos pela Educação e a venda de produtos educacionais no Guia de Tecnologias, ver o texto do grupo de pesquisa que trata deste assunto: Bernardi; Uczak; Rossi (2014); e sobre a presença do setor privado em geral no Guia de Tecnologias, ver Rossi; Bernardi; Uczak (2013).

¹⁴ Sobre assessoria da McKinsey & Company ao governo federal, ver Bittencourt; Oliveira (2013).

No processo de privatização via execução, pesquisamos a expansão da oferta via Terceiro Setor nas creches comunitárias¹⁵, nos Programas de Educação de Jovens e Adultos como o Brasil Alfabetizado¹⁶, e de Educação profissional como o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego)¹⁷. Observamos que são políticas e/ou programas que ocorrem principalmente para as pessoas mais vulneráveis. A oferta, com algumas exceções, dá-se de forma precarizada, com bolsas ou salários simbólicos, em locais pouco apropriados, sem espaços democráticos de participação.

Mas esse processo também ocorre ao mesmo tempo na execução e direção, como verificamos nos estudos sobre as parcerias, em que instituições privadas definem o conteúdo da educação e também executam sua proposta através da formação, avaliação do monitoramento, premiação e sanções que permitem um controle de que seu produto será executado. As parcerias analisadas na pesquisa ocorreram com escolas do ensino fundamental e médio, onde a expansão ocorreu pelo setor público, mas sem as condições materiais adequadas, pois ocorreu em períodos de ajuste fiscal e, também, com a naturalização do possível. As avaliações constataram o óbvio, isto é, problemas de qualidade e, em vez de proporcionar políticas públicas para elevá-la, o poder público buscou o setor privado para comprar “pacotes de qualidade” para a educação básica. O setor privado, com base no diagnóstico neoliberal de que a crise é do Estado e não do capital e que o privado deve ser o parâmetro de qualidade, pressiona o poder público para assumir politicamente a direção e execução das políticas, o que temos chamado de “conteúdo da proposta” (PERONI, 2013).

Considerações finais

Na pesquisa apresentada, observamos no Brasil um misto de ampliação de direitos, principalmente na oferta educacional; no entanto, em um processo de correlação de forças políticas e econômicas, o setor privado pressiona para assumir a direção das políticas educacionais que considera mais adequadas, instrumentais a este período particular do capitalismo.

Vivenciamos um processo de ajuste fiscal no país, no mesmo período em que houve a ampliação da educação básica sem o financiamento necessário. Neste período, ainda, houve a expansão do ensino fundamental em detrimento de outras etapas ou modalidades da educação básica. O próprio ensino fundamental se expandiu com os recursos disponíveis, sem o

¹⁵ Sobre creches comunitárias ver Susin (2009) e Flores; Susin (2013).

¹⁶ Sobre o Programa Brasil Alfabetizado, ver o texto do grupo de pesquisa que trata deste assunto? Comerlato; Moares, 2013.

¹⁷ Sobre o PRONATEC, ver o texto do grupo de pesquisa que trata deste assunto, Rodrigues; Santos (2013).

financiamento necessário, tanto em termos de condições materiais das escolas quanto do salário de professores. Houve, assim, a naturalização da precarização em todas as etapas e modalidades, e cada vez mais o repasse da execução ou direção para instituições privadas com ou sem fins lucrativos, mas que imprimem a lógica mercantil à educação.

Observamos que no ensino fundamental e médio, no Brasil, a expansão da oferta ocorreu via escola pública e a privatização ocorreu via conteúdo da educação através de parcerias ou venda de sistemas de ensino¹⁸, em que o privado define a direção das políticas, mas também sua execução, já que atua na gestão, currículo, formação de professores, avaliação, além de monitorar os resultados. A expansão da oferta em creches, Educação de Jovens e Adultos, educação profissional ocorreu via Terceiro Setor com financiamento público. Neste caso, destacamos pontos polêmicos, como:: 1) os recursos públicos sendo repassados para instituições privadas, em vez de fortalecer e expandir a rede pública; 2) a precarização da oferta, com expansão via racionalização de recursos; 3) as instituições privadas não necessariamente seguem princípios constitucionais de gestão democrática e gratuidade, apesar do financiamento ser público 4) a precarização do trabalho docente, que não tem estabilidade, plano de carreira e, em alguns casos, recebe bolsa e não salário; 5) o privado define o conteúdo da educação.

Outra questão importante é que o mercado justifica a sua atuação no público para formar um sujeito instrumental à reestruturação produtiva e um projeto de desenvolvimento competitivo em nível internacional; no entanto, as parcerias atuam com produtos padronizados e replicáveis, no sentido de igual para todos, o que é considerado em nossas pesquisas como um retrocesso. Enfim, a educação sempre esteve vinculada ao capital, mas lutamos no período de democratização para avançar no sentido de uma proposta democrática e realmente pública de educação. Educação entendida como processo societário de formação humana. Neste sentido, consideramos a lógica de mercado na educação um retrocesso.

Vivemos um período de naturalização da perda de avanços já havidos no campo da democratização da educação, o que não prejudica apenas a efetivação da gestão democrática nas escolas, mas também coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático em todos os sentidos. Entendemos que a democracia é pedagógica em seu processo de efetivação. Trata-se de uma aprendizagem, que envolve muitos conflitos, sendo o ambiente da escola um espaço privilegiado para esta construção. Vivemos um período

¹⁸ Sobre sistemas de ensino, ver Adrião; Garcia; Borgui; Arelaro (2009).

perigoso para a democracia em que o mercado determina o que é qualidade e quais são a cultura e os princípios educacionais a serem construídos.

Questionamos até que ponto nosso país estaria desistindo de construir, de fato, uma sociedade democrática, já que a democracia não passa a existir apenas pela ausência da ditadura. Será que neste momento pensamos que já vivemos em uma sociedade democrática? Ou será que entendemos que a democracia não deu certo e então partiremos para os critérios técnicos? A sociedade civil do capital está mais organizada do que a sociedade civil que luta pela escola pública. Quem são os interlocutores do governo federal para a definição das políticas educativas? Qual é o espaço dos diferentes sujeitos?

Entendemos que a relação entre o público e o privado na direção e execução da educação é um processo de correlação de forças, que não ocorre por acaso e que está cada vez mais dando direção para política pública. Lutamos por processos democráticos e de justiça social na educação e quanto mais avançamos neste caminho, mais o capital se organiza para retomar o seu papel na educação. Assim, retomamos a ideia de que são distintos projetos societários de classe em relação.

Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGUI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educ. Soc.*, v. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009. ISSN 0101-7330.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. *Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Relatório de pesquisa. 2010.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BALL, S. *Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge, 2012.

BALL, S.; JUNEMANN, C. *Networks, new governance and education*. Policy Press, University of Bristol, 2012

BALL, S.; OLMEDO, A. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. **p.33-47**.

BERNARDI, L.; UCZAK, L.; ROSSI, A. Do Movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: empresários interlocutores e clientes do Estado. Trabalho apresentado na ANPAE Sul, 2014.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; OLIVEIRA Maria de Fátima. A influência das consultorias internacionais nas decisões das políticas educacionais no Brasil. In PERONI, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. **p. 175-197**.

BOROWSKY, Fabíola. A relação entre a educação pública e a privada na Educação Especial brasileira. In: PERONI, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. **p. 308-326**.

BRASIL, Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*.

BRENNER, Robert. *O princípio de uma crise devastadora*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=15109>, 10/7/2008.

BUCHANAN, J. at al. *El análisis económico de lo político: lecturas sobre la teoría de la elección pública*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The managerial state*. London: SAGE Publications, 2006.

COMERLATO, Denise Maria; MORAES, Jaira Coelho. AlfaSol e Programa Brasil Alfabetizado: a parceria público-privada nas políticas de educação de jovens e adultos. In: PERONI, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. **p. 327-346**.

CURY, C.R.J. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, J. C.; JACONELI, M. R. M.; SILVA, T. M. (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. **03-28**.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FLORES M. L.; SUSIN, O. Expansão da Educação Infantil através de parceria público-privada: algumas questões para o debate (quantidade versus qualidade no âmbito do direito à educação) In: PERONI, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. p. **20-241**.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, David. *O neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

LUKÁCS, Georg, *Introdução a uma estética marxista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MÉSZAROS, I. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MÉSZAROS, I. Crise estrutural necessita mudança estrutural. Conferência de abertura do II Encontro de San Lazaro, Portugal, 2011.

PARO, V. Estrutura da escola e integração da comunidade. In: FETZNER, Andréa Rosana; MENEZES, Janaina Specht da Silva (Org.). *A quem interessa a democratização da escola? Reflexões sobre a formação de gestores*. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2012. p. 55-91.

PERONI, V. M. V. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. **11-24**.

PERONI, V. M.V.. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2, ago. , 2012.

PERONI, V. M. V. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. *Revista Currículo sem Fronteiras* Privatização da educação no contexto da(s) "Terceira(s) Via(s)": uma caracterização em análise. v. 13 – n. 2 - maio/agosto. 2013^a.

PERONI, V. (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, V.; CAETANO, R. Relações entre o público e o privado na educação: Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco. Trabalho apresentado na ANPAE Sudeste, 2014.

PIRES, D. A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667,,1996.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, dez. 2012. ISSN 0101-7330. 2012.

RODRIGUES, Romir de Oliveira; SANTOS Maurício Ivan . O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado. In: PERONI, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro, 2013. **p.290-307**.

ROSSI; BERNARDI; UCZAK. Relação público-privada no Programa de desenvolvimento da educação: uma análise do Plano de Ações articuladas. In: PERONI, V. (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013. **p.198-219**.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. A qualidade na Educação Infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas. Tese (Doutorado). UFRGS, 2009.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, E. P. *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: editora UNICAMP, 2012

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

WOOD, E. M. *O Império do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.