

# Redefiniciones del papel del Estado y múltiples formas de materialización de lo privado en lo público en la educación básica en Brasil<sup>1</sup>

Vera Maria Vidal Peroni

Recibido Junio de 2017

Aceptado Septiembre de 2017

---

## Resumen

Este trabajo tiene como base una investigación que analiza cómo las redefiniciones del papel del Estado reorganizan las fronteras entre lo público y lo privado, materializándose de las formas más diversas en la educación básica pública y sus modalidades y con profundas implicaciones en el proceso de democratización de la educación. Resaltamos que, en Brasil, la garantía del acceso a la educación pública fue ampliada, lo que consideramos un avance. Sin embargo, también verificamos la presencia cada vez mayor de lo privado mercantil definiendo la educación pública. El Estado continúa siendo el responsable del acceso e inclusive, amplía las vacantes públicas, pero el “contenido” pedagógico y de gestión de la escuela es cada vez más determinado por instituciones que introducen la lógica mercantil, con la justificación de que, al actuar de esta manera, están contribuyendo con la calidad de la escuela pública. Las relaciones entre lo público y lo privado ocurren en la educación de diversas formas, tanto en el interior del sistema público, con la llamada privatización endógena, en la cual la propiedad continúa siendo pública, pero con la lógica de mercado determinando el contenido de su propuesta o la privatización exógena, con sujetos privados influenciando las políticas educativas en todos los niveles.

---

1 La traducción de este artículo fue realizada por la Prof. Carla Panto, de la División de Lenguas Extranjeras del Departamento de Educación (UNLu.). Título original en portugués: REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E AS MÚLTIPLAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DO PRIVADO NO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Palabras-clave: público-privada en educación – política educativa – democratización de la educación – redefiniciones del papel del Estado – Tercera Vía

## **Redefinitions of the role of the State and the multiple forms of materialization of the private in the public in basic education in Brazil**

### **Abstract**

This work is based on research that analyses how the redefinitions in the role of the State reorganize the boundaries between the public and private sectors, materializing in the most different ways in basic education and their modalities, with deep implications for the process of democratization of education. We emphasize that, in Brazil, the guarantee of the access to public education was expanded, which we consider an advance. However, we also checked the increasing presence of the market defining public education. The State remains responsible for the access to public education, and even extends the public school enrolments, but the pedagogical and school management «content» is increasingly determined by institutions that introduce the market logic, with the justification that, by acting so, are contributing to the quality of public school. Relations between the public and private in education occur in several ways, both within the public system, with the so-called endogenous privatization, in which property continues public although with its market logic determining the content of its proposal, or through exogenous privatization, with private subjects influencing educational policies at all levels.

Keywords: public-private partnership in education – educational policy – democratization of education – redefinitions in the role of the State – Third Way

### **Introducción**

Este artículo tiene como objetivo presentar las relaciones entre lo público y lo privado en la educación, como parte de las redefiniciones del papel del Estado durante este período particular del capitalismo y mostrar cómo aquellas se

materializan en algunas políticas educativas de la educación básica en Brasil, con consecuencias para el proceso de democratización. Este trabajo tiene como base una investigación<sup>2</sup> que analiza cómo las redefiniciones del papel del Estado reorganizan las fronteras entre lo público y lo privado, materializándose de las más diversas formas en la educación básica pública y sus modalidades, con profundas implicaciones en el proceso de democratización de la educación.

Entendemos que la relación entre lo público y lo privado en la política educativa es parte constitutiva de los cambios sociales y económicos; no es una cuestión de determinación, sino de relación y proceso<sup>3</sup>. De este modo, tanto el Estado como la sociedad civil son partes constitutivas del movimiento de correlato de fuerzas<sup>4</sup> de sujetos<sup>5</sup> situados en un contexto histórico y geográfico<sup>6</sup>, atravesados por proyectos societarios distintos. En ese sentido, no se trata de una contraposición entre Estado y sociedad civil, pues vivimos en una sociedad de clases, en la cual sociedad civil y Estado son atravesados por intereses mercantiles. Teniendo como base esta concepción, enfocamos en nuestras investigaciones la sociedad civil mercantil, donde lo privado está vinculado al mercado (Peroni, 2015).

Y, así como la sociedad civil y el Estado, la democracia tampoco es entendida como una abstracción, sino como materialización de derechos y de igualdad social<sup>7</sup> y “colectivización de las decisiones” (Vieira, 1998), con efectiva participación en la elaboración de políticas con base en la práctica social crítica y autocrítica en el curso de su desarrollo (Mészáros, 2002). Siendo así, el foco de análisis es la privatización de lo público, en la lógica mercantil, con implicaciones para la democratización de la educación (Peroni, 2015).

El texto está dividido en dos partes. En la primera, presenta un debate acerca de las redefiniciones del papel del Estado, de las relaciones entre lo público y lo privado como parte de este contexto y de cómo este proceso está ocurriendo en

---

2 Investigación financiada por el CNP y realizada por el Grupo de Investigación “Relaciones entre el Público y el Privado en la Educación”. La investigación fue realizada a través del estudio bibliográfico y del análisis documental.

3 Relación en proceso (Thompson, 1981).

4 Correlación de fuerzas (Gramsci, 1989).

5 Sujetos individuales o colectivos (Thompson, 1981).

6 Contexto histórico e geográfico (Harvey, 2008).

7 Sobre la no separación entre lo económico y lo político, Cf. Wood (2003.)

la educación pública. En la segunda parte, presentamos la materialización de este proceso en Brasil.

### **Las redefiniciones del papel del Estado y los procesos de privatización de la educación**

Entendemos que las fronteras entre lo público y lo privado se han modificado y continúan haciéndolo en el contexto actual de crisis del capitalismo y que sus estrategias de superación –neoliberalismo, globalización, reestructuración productiva y Tercera Vía– redefinen el papel del Estado, principalmente en relación con las políticas sociales a la vez que modifican las fronteras entre lo público y lo privado. Con la intención de entender mejor el porqué de esta redefinición, buscamos las relaciones entre el diagnóstico según el cual el Estado es el culpable de la crisis y el mercado debe, entonces, ser el patrón de calidad para la vida en sociedad y las profundas consecuencias de este proceso para la democratización de la sociedad y, en particular, de la educación.

En trabajos anteriores<sup>8</sup> analizamos las redefiniciones del papel del Estado como parte de cambios sociales y económicos de este período particular de crisis estructural del capital<sup>9</sup>, en el cual las contradicciones son más evidentes. La naturaleza de la actual crisis es importante, pues su diagnóstico influencia las estrategias para superarla, con grandes implicaciones para las fronteras entre lo público y lo privado<sup>10</sup>.

Mészáros (2011) advierte sobre la importancia de la adecuada evaluación de la naturaleza de la crisis económica y social. Para el autor, “la crisis del capital que estamos experimentando es una crisis estructural que abarca todo” (op. cit.: 2). Para Antunes (1999), la crisis del Fordismo y del Keynesianismo fue la expresión fenoménica de un cuadro crítico más complejo, de tendencia decreciente de la tasa de lucros y con el “desencadenamiento de su crisis estructural comenzaba también a desmoronarse el mecanismo de regulación, vigoroso durante la post-

---

8 Ver Peroni (2003, 2006, 2013, 2015, 2016).

9 Nos basamos en autores como Mészáros (2002), Antunes (1999) y Harvey (2008).

10 Esta discusión aparece de forma más profunda en el texto “As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via” (Peroni, 2013).

guerra, en varios países capitalistas avanzados, especialmente en Europa” (op. cit.: 31).

El Estado fue llamado históricamente a intentar controlar o regular las contradicciones del capital y la relación capital/trabajo. Actualmente, a pesar del anunciado Estado mínimo del neoliberalismo, es llamado a “socorrer” al capital productivo y financiero en los momentos de mayor crisis. Y, contradictoriamente, fue y es considerado el “culpable de la crisis” según la teoría neoliberal (Peroni, 2013).

Clarke y Newman (2012) destacan que, con la crisis de 2008, la fe en los mercados quedó destruida,

“los estados entraron como los salvadores de instituciones financieras fallidas e intentaron apaciguar mercados asustados y en pánico. [...] Las instituciones públicas se parecían a los salvadores potenciales del capitalismo global” (op. cit.: 375)

Sin embargo, en lo que entendemos es un proceso de correlación de fuerzas,

La actitud de negocios como siempre fue rápidamente restaurada con el fracaso de la prometida regulación y reforma y se materializa con la continuación de los peores excesos de actores gerenciales y empresariales empoderados, a pesar de ser considerable el descrédito y la rabia del público (op. et loc. cit.).

De la misma manera que en la post-guerra, sus estrategias fueron, principalmente, el fordismo/keynesianismo, en los países centrales, y o fordismo/Estado desarrollista en los países periféricos. En este momento, sus principales estrategias son el neoliberalismo, la reestructuración productiva, la globalización y la Tercera Vía.

El capital necesita de una ideología<sup>11</sup> para construir el ambiente cultural<sup>12</sup> necesario a este período particular del capitalismo, camuflado de post-capitalismo. De la misma forma que el fordismo dependía de un sistema general de reglamentación por parte del Estado, llegando a ser visto menos como un mero sistema de producción en mas que como un modo de vida total<sup>13</sup>, también este momento histórico, con sus especificidades en el ámbito del modo de producción, necesita de una ideología para que tales particularidades sean aceptadas e incorporadas (Peroni, 2003).

Otro presupuesto teórico del análisis del proceso de redefinición del papel del Estado es que la crisis fiscal es parte de un movimiento mayor de crisis del capital y no la causante de la crisis, como fue diagnosticado por el neoliberalismo y por la Tercera Vía (Peroni, 2006; 2013).

El papel del Estado en las políticas sociales es alterado, pues, con ese diagnóstico, las prescripciones son racionalizar recursos y dismantelar el poder de las instituciones ya que las instituciones públicas son permeables a las presiones y demandas de la población e improductivas, según la lógica mercadológica. En esta perspectiva, la responsabilidad de la ejecución y dirección de las políticas sociales debe ser transferida a la sociedad. Siendo así, tanto el neoliberalismo como la Tercera Vía acarrear implicaciones para el proyecto democrático, ya que pretenden separar las instituciones públicas de las decisiones: el neoliberalismo, porque cree que la democracia es responsable de las demandas sociales que provocan la distribución de rentas a través de las políticas públicas, ocasionando el déficit fiscal; la Tercera Vía, por tener el mismo diagnóstico de crisis del Estado, propone reformarlo a partir de principios gerenciales, con la lógica de la sociedad civil emprendedora que también debe ejecutar las tareas del Estado (Peroni, 2013). De alguna forma, las dos teorías proponen transferir a la sociedad, en alguna medida, lo que Rhodes (1996) define como la privatización vía dirección y ejecución de las políticas educativas.

---

11 El concepto de ideología utilizado en este trabajo es el propuesto por Mészáros (1996, p. 22-23): “a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada”.

12 Por nuevo ambiente cultural, entendemos la alteración en la forma de vida objetiva y subjetiva para producción de la subjetividad necesaria al nuevo período de acumulación.

13 Ver Gramsci (1989), *Americanismo e Fordismo*.

Nuestras investigaciones analizan la relación entre la Tercera Vía y el tercer sector (Peroni, 2006; 2013), pues la Tercera Vía, actual socialdemocracia, también disloca, para lo público no estatal, la dirección y ejecución de las políticas sociales. La propuesta es reformar el Estado, pero, como se mantiene el diagnóstico de la ineficiencia del Estado, esa reforma debe tener al mercado como parámetro de calidad (Peroni, 2006; 2013).

Según Anthony Giddens (2001a), uno de los principales ideólogos de esa política, la Tercera Vía

No es un intento de ocupar una posición moderada entre el socialismo de arriba para abajo y la filosofía de libre mercado. Ella se preocupa por la reestructuración de las doctrinas social-democráticas para responder a la dupla revolución de la globalización y de la economía del conocimiento (op. cit : 166).

En otro momento, el autor define la Tercera Vía “[como] una tentativa de trascender tanto la socialdemocracia del viejo estilo como el neoliberalismo” (op. cit.: 36).

Destacamos que, en la visión de Giddens, hay una naturalización, no hay sujetos en el proceso de globalización. No hay una discusión de la crisis, el Estado sólo debe adaptarse a un mundo de cambios, como si no fuesen estrategias del capital en un proceso de correlación de fuerzas (Peroni, 2013).

Es importante destacar que el concepto de sociedad civil modernizada es sinónimo de “exitosa en el mercado”, ya que defiende el emprendedorismo. Y es a esa parcela de la sociedad civil que el Estado debe incentivar para que asuma las políticas sociales, pasando a ser un mero financiador:

El emprendedorismo civil es cualidad de una sociedad civil modernizada. Él es necesario para que los grupos cívicos produzcan estrategias creativas y enérgicas para ayudar a lidiar con problemas sociales.

El gobierno puede ofrecer apoyo financiero o proporcionar otros recursos a tales iniciativas (Giddens, 2007: 26).

Se entiende que, desde esta perspectiva, los sujetos son considerados filántropos que se responsabilizarán por los destinos de la sociedad, pero no de cualquier sociedad, ya que se pregonan el emprendedorismo y la concepción de mercado en el contenido de la política (Peroni, 2013).

Destacamos, además, la concepción individualista de la Tercera Vía, cuyo objetivo general “debería ser ayudar a los ciudadanos a abrir su camino a través de las más importantes revoluciones de nuestro tiempo: globalización, transformaciones en la vida personal y nuestra relación con la naturaleza” (Giddens, 2001b: 74). Así, cada sujeto es responsable individualmente de abrir su camino y las transformaciones se van a dar en la esfera personal y no societaria.

Concordamos con Marilena Chauí (1999) cuando critica el tono abstracto del ideario de la Tercera Vía:

La vociferación de valores consiguió la proeza de no hablar una única vez del valor propiamente dicho, esto es, del capital y de la relación capital-trabajo. Además, en el vocabulario de la Tercera Vía, el concepto de trabajo desapareció, quedando en su lugar por momentos el término “empleo”, y en otros “mercado” (op. cit.: 6).

Del mismo modo, nos alineamos al pensamiento de Harvey (2008), cuando afirma que, en nuestro período histórico, las cuestiones de las libertades individuales generaron pérdidas para un proyecto societario de justicia social y de carácter colectivo:

Los valores “libertad individual” y “justicia social” no son necesariamente compatibles. La búsqueda por la justicia social presupone solidaridades sociales y la propensión a someter voluntades,

necesidades y deseos a la causa de una lucha más general en favor de, por ejemplo, igualdad social o justicia ambiental (op. cit.: 51).

En el siguiente cuadro se podrán visualizar algunas diferencias y semejanzas entre el Neoliberalismo y la Tercera Vía, a modo de conceptualización:

	Neoliberalismo	Tercera Vía
Estado	Mínimo	Reforma del Estado Administración gerencial Sociedades
Gestión	Gerencial	Gerencial
Democracia	Totalitaria, culpable de la crisis, Estado gastó demás atendiendo la demanda de los electores	Debe ser fortalecida Democratizar la democracia “participación de la sociedad en la ejecución de las políticas”
Políticas Sociales	Privatización	Acuerdos con el tercer sector
Sujetos	Individualismo Teoría del capital humano	Individualismo Teoría del capital humano

Fuente: Peroni (2012: 21)

Por lo tanto, Neoliberalismo y Tercera Vía comparten el diagnóstico, pero algunas de sus estrategias son diferentes y, otras, semejantes. El neoliberalismo propone el Estado mínimo, privatizando y teniendo el mercado como parámetro para la gestión pública; la Tercera Vía propone reformar el Estado, argumentando que este es ineficiente; así, la reforma del Estado tendrá como parámetro de calidad el mercado, por intermedio de la administración gerencial, fortaleciendo la lógica de mercado en el interior de la administración pública. De esta manera, tanto el Neoliberalismo como la Tercera Vía usan la gestión gerencial como parámetro para la gestión pública.

El individualismo es una posición común al Neoliberalismo y a la Tercera Vía. Para la Tercera Vía, cada individuo es responsable por abrir su camino

y las transformaciones ocurrirán en la esfera personal y no societaria –misma concepción de la teoría del capital humano, que refuerza el individualismo y la meritocracia.

Robertson y Verger (2012) observan que, en este período de gran ofensiva del capital y de varias formas de mercantilización de lo público, las responsabilidades sobre el derecho a la educación se ven diluidas “¿Quién es la autoridad relevante? ¿Quién es afectado por las decisiones de varios gobiernos, empresas transnacionales, fundaciones, agencias internacionales y consultores? ¿Quién debe ser buscado para rendir cuentas?” (op. cit.: 1151).

Rikowski (2014) nos ayuda a entender tal proceso, cuando presenta los conceptos de mercantilización, comoditización y capitalización, al citar a Marginson (1997)<sup>14</sup>, que presenta la “mercantilización” como una síntesis de las tendencias de los mercados en la educación, compuesta de procesos sociales y económicos que fomentan el desarrollo, la intensificación y la fuerza de los mercados en la educación y otras áreas de la vida social. Rikowski (2014) presenta, además inspirándose siempre en Marginson (op.cit.), cinco características necesarias para el establecimiento de un mercado educativo: 1. Mercados que involucran la producción de commodities (que son comprados y vendidos); 2. Un campo de producción definido (por ejemplo, escolaridad, formación o enseñanza superior); 3. Un cambio monetario entre productor y consumidor de commodities; 4. Relaciones de competencia entre los productores; 5. Mercado de subjetividades o sea, actitudes y comportamientos adecuados al mercado de producción, consumo e intercambio.

Verificamos que el proceso de mercantilización involucra tanto la educación como la mercadería (Robertson y Verger, 2012; Adrião y Garcia, 2014), en cuanto a las actitudes y comportamientos vinculados con el mercado de producción, que hemos llamado en nuestra investigación, contenido de la educación (Peroni, 2015; 2016).

Christian Laval (2004) también presenta varias formas de mercantilización en la educación: la formación de mano de obra adaptada a las necesidades de la

---

14 Marginson (1997) *Mercados em Educação*, p. 5-6.

economía; la intervención directa de las empresas en la pedagogía, los contenidos escolares, la validación de las currículas y diplomas que pretende instituir en las escuelas la lógica del mercado; la adopción de escuelas por empresas y sus interferencias en los programas educativos; la publicidad, a través del financiamiento de artículos escolares con el logo de la empresa; los acuerdos como la compra y venta de estamentos curriculares. Laval (op.cit) observa, además, que esos movimientos generan dos tipos de fenómenos: la escuela como mercado (publicidad o venta de productos) y la escuela como productora de mercaderías específicas (soportes y contenidos de enseñanza).

Verificamos en nuestras investigaciones (Peroni, 2016; Adrião y Peroni, 2010) que más que privatizar escuelas, al mercado le interesa interferir en la política educativa, principalmente en los casos de acuerdos de los Institutos Ayrton Senna y Unibanco con escuelas de enseñanza primaria y media: en estos casos, el contenido de la educación es monitoreado a partir de metas establecidas por los Institutos; esto es lo que Laval (op. cit) llama “mercaderías específicas”.

Ball y Olmedo (2013) destacan el papel de la filantropía, históricamente presente en la relación entre lo público y lo privado, en políticas sociales: “Lo que hay de ‘nuevo’ en la ‘nueva filantropía’ es la relación directa entre ‘donar’ y los ‘resultados’ y la intervención directa de los donantes en las acciones filantrópicas y en las comunidades de políticas”. Los autores apuntan que los cambios en la filantropía tradicional ocurrieron en tres etapas “la de donación paliativa (o sea, la filantropía tradicional o la ‘filantropía 1.0’), la de la filantropía para el desarrollo (‘filantropía 2.0’), y, finalmente, la de la donación ‘rentable’, constituyendo aquello que es llamado ‘filantropía 3.0’”. Ball y Olmedo (2013) agregan que esa tercera etapa de la filantropía ocurre a través de las redes “para entender el trabajo de las ‘nuevas’ organizaciones filantrópicas y sus ‘coequipers’, precisamos considerarlos, no bajo una perspectiva individual, como actores aislados, sino como actores interconectados que operan de acuerdo con lógicas de red” (op. cit.: 33 y siguientes).

Ball y Junemann (2012) resaltan que las fronteras entre filantropía, negocios y sector público fueron movidas y que los desplazamientos son endógenos y exógenos (dentro y fuera del sector público). Tales cambios ocurren a causa de la diseminación de valores y prácticas de emprendimiento, emprendedorismo

y transposición del discurso internacional del gerencialismo (nueva gestión pública). En ese contexto, nuevos valores, modos de acción y formas de autoridad moral crecen, mientras otras son disminuidas o derivadas. Entre estas últimas, se observa, no por casualidad, a los sindicatos, movimientos sociales e instituciones vinculadas con las clases populares. Los autores afirman que es importante identificar lo nuevo en la nueva filantropía y destacan que se trata de la relación con los resultados (*giving to outcomes*). Otro aspecto de la nueva filantropía, vinculado con los resultados, es que los financistas quieren ver y medir los impactos. Los autores discurren aún sobre el *venture capitalism*, capitalismo de riesgo, esto es, considerar las ganancias pero aceptando riesgos. De esta manera, los filantropistas toman las decisiones de dónde invertir su dinero, influenciando o definiendo las políticas sociales en general y, en particular, las educativas. La filantropía estratégica busca proyectos innovadores. Los autores resaltan que, si el proyecto prueba su eficacia, es presentado a los gobiernos para ampliarlo y financiarlo. Los empresarios han invertido en proyectos piloto (Ball y Junemann, 2012). Fue lo que constatamos en el Instituto Unibanco: el Programa Joven de Futuro pasó por una fase piloto, de validación de la tecnología, hasta transformarse en política pública (Peroni y Caetano, 2015). Ball y Junemann (2012) acentúan también que la localización en la red es clave para el capital social. Las redes están hechas de un capital social que puede ser desarrollado, invertido y acumulado y se destacan por presentar un intenso flujo de ideas y personas entre lo público y lo privado. Los participantes son multifacéticos: actores individuales pueden ser involucrados en las redes de una variedad de modos (significados y tipos de influencia): esta fue una de las conclusiones de la investigación sobre las redes del Instituto Ayrton Senna (Adrião y Peroni, 2010), del Instituto Unibanco (Peroni y Caetano, 2015) y del Movimiento Todos por la Educación (Bernardi; Uczak; Rossi, 2015). Robertson y Verger (2012) destacan la influencia del sector privado en todas las instancias de la educación: “el sector privado está ahora profundamente enraizado en el corazón de los servicios públicos educacionales, en todos los niveles, desde la política y la investigación hasta el aprendizaje en las aulas” (p. 1149). Coincidimos con estas apreciaciones, lo privado actúa de las más diferentes formas, en todos los niveles, desde las instancias de decisión, ministerios, secretarías de educación hasta el aula, conforme lo presentaremos en el próximo ítem.

## **Múltiples formas de materialización de lo privado en la educación básica pública en Brasil**

Es importante resaltar la especificidad brasileña en el análisis de las redefiniciones del papel del Estado, pues el neoliberalismo está dialogando con países que implementaron políticas sociales universales y derechos de los trabajadores, que en su concepción perjudicaron el desarrollo del mercado. Este no es nuestro caso ya que estábamos en plena dictadura en el período de expansión del capitalismo, mientras los países centrales vivían el Estado de Bienestar. De esta manera, los avances de las luchas por los derechos sociales ocurrieron durante la post dictadura, en las décadas de 1970 y 1980, en el mismo momento en que entraba en crisis el modelo fordista/keynesiano. En su lugar, el capitalismo proponía un conjunto de estrategias para retomar el aumento de las tasas de lucro, reduciendo derechos, con graves consecuencias para la construcción de la democracia y de la efectivización de los derechos sociales. Entre las estrategias propuestas estaban el neoliberalismo, la reestructuración productiva, la globalización y la Tercera Vía. Todas redefinen el papel del Estado y las fronteras entre lo público y lo privado.

Las redefiniciones del papel del Estado implican un proceso de democratización y la minimización de derechos universales y de calidad para todos, lo que trae consecuencias para las poblaciones de todo el mundo, sin embargo, en países que vivieron dictaduras y un proceso reciente de lucha por derechos materializados en políticas, el proceso de privatización es aún más dañino.

Históricamente, en Brasil, el Estado fue vinculado a los intereses privados (Pires, 2015). Luego del último período de dictadura, a partir de mediados de los años 1980 se inició, aunque de forma tímida, el proceso de democratización, participación, colectivización de las decisiones, pero también de derechos sociales materializados en políticas. Al mismo tiempo, los procesos de neoliberalismo, reestructuración productiva, financiamiento, redefinían el papel del Estado en relación a las políticas sociales, con un diagnóstico de crisis fiscal, reducción de costos y la naturalización de lo posible. De esta manera, ocurrieron avances innegables en el acceso a la educación, aunque con limitaciones de “recursos posibles” y muchas veces, en detrimento de salarios y condiciones de trabajo de los profesionales de la

educación. La ampliación de derechos –universalización del acceso, inclusión de alumnos con necesidades especiales, mayor participación en la vida escolar– y las nuevas tareas no fueron seguidas de condiciones materiales de la misma intensidad que los cambios. Muchas veces se sostuvo “la política de lo posible”: “es mejor tener esto que no tener nada”, que llevó, en el período siguiente, al diagnóstico obvio de que la expansión no había ocurrido con la calidad deseada. Pero, los propios profesionales de la educación no intervinieron en la construcción de las condiciones materiales para esta expansión, sino que se contrataron empresas que vendían la calidad a través de paquetes que incluían gestión, currículo, en fin, todo lo opuesto al proceso de democratización de la educación.

La expansión de la oferta ocurrió vía sector público, aunque en la enseñanza primaria, el 84,26% de la matrícula es de instituciones públicas y sólo 15,73%, de establecimientos privados. En la enseñanza media, se vuelve a encontrar la misma tendencia: el 86,75% de la matrícula es pública mientras que apenas el 13,25% es privada (IBGE, 2014).

Resaltamos que la garantía de acceso a la educación pública fue ampliada, lo que consideramos un avance en este proceso. No obstante, también verificamos la presencia cada vez mayor de lo privado mercantil definiendo la educación pública. A continuación presentaremos varias formas de privatización de lo público a través de la dirección y ejecución.

### **Los empresarios en la dirección de las políticas educativas: Movimiento Todos por la Educación**

El Movimiento Todos por la Educación (TPE) fue creado en septiembre de 2006 y actúa influenciando a la educación a través de una relación directa con el Ministerio de Educación y monitoreando y evaluando resultados de la agenda de la política educacional del país. Tal movimiento posee un protagonismo cada vez mayor no sólo en Brasil, sino en toda América Latina.

En septiembre de 2011, el TPE organizó un seminario en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la creación de la red latino-americana

de organizaciones de la sociedad civil para la educación<sup>15</sup>:

La red fue lanzada en la sesión especial del Congreso Internacional: “Educación: una Agenda Urgente”, realizado en Brasilia, del 13 al 16 de setiembre. El día de trabajo del Congreso fue organizado por Todos Por la Educación en con autoría con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El evento contó con la participación de autoridades de diferentes países, entre ellas, del ministro de Educación, Fernando Haddad<sup>16</sup>.

Resaltamos el protagonismo de la organización de empresarios brasileños en el proceso de profundización de la privatización de lo público en América Latina y el financiamiento del Banco Mundial, que tiene como estrategia la profundización de los convenios público-privados.

### **La ejecución de la oferta vía tercer sector**

En la educación infantil, desde que los jardines de infantes fueron considerados parte de la educación básica, dejando el ámbito de la asistencia social y pasando a la esfera de la educación como parte de la reivindicación del país, de educadores y de investigadores del área, se produjo la expansión de los mismos, vía jardines de infantes comunitarios. El poder público municipal, responsable de la oferta de esta etapa de la educación básica, buscó como alternativa, en muchos casos, los convenios con instituciones sin fines de lucro. Diversos estudios evidencian <sup>17</sup> la fragilidad y precariedad de este espacio, en lo que se refiere a las condiciones físicas del lugar, al proyecto pedagógico, a la remuneración y formación de los profesores y a la no gratuidad.<sup>18</sup> Otro factor importante es la ausencia de gestión

---

15 Cf. “Declaração constitutiva da rede latino-americana de organizações da sociedade civil pela educação”: <https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1417/declaracao-constitutiva-da-rede-latino-americana-de-organizacoes-da-sociedade-civil-pela-educacao/>

16 Disponible en <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>. Acceso en: 03 nov. 2013

17 Cf. Susin, 2009.

18 Las cuotas son cobradas aunque el jardín recibe dinero público y recaen, a veces, sobre familias muy carentes de recursos. Las instituciones dicen que son contribuciones pero, en la mayoría de los casos estudiados, las cuotas son un criterio velado para la admisión y permanencia de los niños, según relato de los padres.

democrática en las instituciones, con criterios poco transparentes con respecto a la admisión y pago de los funcionarios, a la admisión de los niños, a las cuentas de la entidad, etc.

En la enseñanza profesional vinculada con el medio, estudiamos principalmente el actual programa propuesto por el gobierno federal PRONATEC (Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo) que tiene entre sus objetivos la articulación entre la enseñanza media y la profesional (Rodrigues y Santos, 2013). Resaltamos la participación de instituciones privadas en la ejecución del Programa. Cuestionamos la concepción de trabajo propuesta por el gobierno federal, que, al transferir recursos a instituciones privadas para la ejecución del Programa, deja librada la propuesta de formación profesional.

En la Educación de Jóvenes y Adultos estudiamos el Programa Alfabetización Solidaria (ALFASOL) y el Programa Brasil Alfabetizado. El ALFASOL tuvo enorme importancia en la simbiosis entre lo público y lo privado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Fue el “embrión” de lo público no-estatal en Brasil, ya que era un programa de gobierno realizado por una institución del tercer sector, presidido por la propia primera dama y que recibía dinero público para su ejecución. Esta institución permanece activa y ejecutando muchos proyectos con el gobierno federal. En Programa Brasil Alfabetizado, por su parte, ofrece becas y vínculos con instituciones del tercer sector para su ejecución (Comerlato y Moraes, 2013)

En la educación especial, las instituciones filantrópicas fueron históricamente las que asumieron la responsabilidad en el área. El Estado nunca se hizo cargo de la educación especial y, en el momento en que estaba comenzando a ser entendida como un derecho, la nueva coyuntura de racionalización de recursos dificultó la implementación de las políticas de inclusión y restringió la ampliación de escuelas públicas de educación especial. La práctica de traspaso de recursos públicos que eran destinados a las instituciones públicas no gubernamentales, como APAE, Pestalozzi, etc., para la ejecución de tareas que serían del poder público, actualmente es fortalecida por el movimiento en el cual el Estado se retira o disminuye su actuación en la ejecución de políticas, pasándolas a la sociedad civil (Borowsky, 2013).

## **Los convenios, dirección y ejecución de las políticas educativas**

Los convenios también son una de las formas encontradas para llegar directamente a la escuela y al aula y definir y controlar qué y cómo se está enseñando. Constatamos, en los ejemplos trabajados que el contenido es altamente prescriptivo. Describiremos brevemente los convenios entre el Instituto Ayrton Senna (IAS) y las escuelas de enseñanza primaria y el Instituto Unibanco y las escuelas de enseñanza media.

El IAS inició con programas complementarios en el período inverso al de las clases y después, se ocupó de las clases de aceleración pero rápidamente pasó a influenciar la política educativa como un todo, desde el currículo y la clase hasta la gestión del sistema y de la escuela. El Instituto notó que, para que existan cambios sustantivos, no tiene sentido actuar en cuestiones focalizadas, sino en la educación como un todo. Por lo tanto, actualmente planea, monitorea y evalúa los sistemas públicos a través de convenios con redes públicas.

El IAS vincula el aprendizaje con la gestión de las escuelas. Entiende que la escuela debe tener una gestión gerencial, rígidamente monitoreada y con actividades padronizadas en las clases y una rutina. El foco debe ser la matemática y la lengua materna, actividades evaluadas en las pruebas nacionales. Entiende que el aprendizaje es un producto, que puede ser medido a través de los resultados de las evaluaciones y metas preestablecidas.

En el estudio, dimos cuenta de la ausencia de preocupación del IAS en establecer diálogo con la comunidad escolar. Destacamos, además, que los cambios introducidos no son sólo de naturaleza técnica, sino que actúan en la gestión, en el currículo, en las concepciones y los objetivos; a todo esto, lo hemos llamado en nuestras últimas investigaciones “contenido de la propuesta”.

El material es normatizado desde el momento en que es usado en escuelas indígenas de la región amazónica o para un municipio urbano en San Pablo o Rio Grande del Sur, tal como lo constatamos en nuestra investigación nacional que abarca diez estados brasileños con características muy diferentes (Adrião y Peroni,

2010). Sin embargo, las exigencias de este momento actual de reestructuración productiva exigen un trabajador flexible que sepa pensar, trabajar en equipo, exactamente lo contrario al material propuesto en el convenio.

Seguidamente presentaremos un ejemplo de otro convenio entre las escuelas de enseñanza media y el Instituto Unibanco.

El Instituto Unibanco fue creado en 1982, expandió su actuación a la educación formal en 2003; en 2007 concibió e implantó el Proyecto Joven de Futuro (PJF). Dicho proyecto se desarrolló en escuelas de enseñanza media, de forma experimental, con el objetivo de que sus tecnologías se transformasen en políticas públicas. En 2011, el PJF tuvo su tecnología validada y ampliada para la aplicación a gran escala, mediante convenio con el Ministerio de Educación, en el Programa Enseñanza Media Innovadora (PROEMI). El proyecto pasó a llamarse ProEMI/JF.

El PJF parte del diagnóstico de que el problema está en la gestión ineficiente e ineficaz de la escuela y propone la Gestión Escolar para Resultados (GEpR), que adopta sistemas de información orientados al monitoreo, control y evaluación y a la utilización de programas de comunicación para garantizar amplia adhesión de la comunidad a las acciones de la escuela, con el objetivo orientado a los resultados del aprendizaje.<sup>19</sup>

El premio por desempeño es entendido como incentivo, dentro de la lógica mercantil. En escuelas carentes de todo, con profesores con bajísimos salarios y alumnos en condición social precaria, el Instituto acaba entrando con su propuesta pedagógica y de gestión sin grandes resistencias. Nos preguntamos si esta no es una forma de privatización de la escuela pública y de comprar políticas y principios educativos (Peroni y Caetano, 2015).

Destacamos además, que el PJF hace uso de programas normalizados para los diferentes estados del país y de un fuerte control y monitoreo de los resultados, como es el caso del Instituto Ayrton Senna ya mencionado.

---

19 <http://www.portalinstitutounibanco.org.br/> Acceso: 21 de mayo de 2014

El Instituto Unibanco tiene una peculiaridad muy preocupante: financia a la escuela y así, muchas escuelas públicas acaban adhiriendo al Programa para recibir recursos. Se someten a sus metas; esto interfiere en toda la escuela, desde el consejo escolar hasta el contenido de enseñanza. Como aplican pruebas, las escuelas que no alcanzan las metas propuestas no reciben el financiamiento. Aquí nos preguntamos si no se trata de una “compra de la escuela pública”, escuela ampliamente precarizada por la falta de inversión en políticas educativas, principalmente en la década de 1990.

Es interesante destacar, además, que los Institutos estudiados trabajan definiendo políticas, en el campo de la concepción, acompañamiento y evaluación de la educación en las redes públicas de convenio. Para justificar su actuación, presentan los problemas de la calidad de enseñanza y asumen lo que serían las tareas del Estado en el ámbito de las políticas públicas de educación. Las metodologías empleadas son normalizadas y replicables, al contrario de las propuestas de reestructuración productiva del propio capital, que proponen la formación de un trabajador creativo, que responda rápidamente a las demandas y con capacidad de razonamiento y trabajo en equipo.

### **Consideraciones finales**

En el presente artículo destacamos que los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado tienen lugar en un contexto de crisis. En dicho contexto, las estrategias de superación, globalización, neoliberalismo e reestructuración productiva, Tercera Vía, redefinen el papel del Estado. Las teorías que afirman que la crisis está en el Estado, como el Neoliberalismo y la Tercera Vía, tienen implicaciones para las políticas sociales, pues transfieren del poder público al mercado parte de la coordinación societaria; no sólo la ejecución, sino también la dirección de las políticas. Lo que permanece en el ámbito del Estado acaba sometido a la lógica gerencial; la nueva gestión pública aplica principios del mercado a la gestión pública.

En países como Brasil que están iniciando el proceso de construcción de la democracia, la privatización de la educación pública tiene consecuencias

importantes: no sólo no garantiza el derecho a la educación, el que no es aún una realidad para todos, sino que condiciona el contenido de la educación, que tiene al mercado como parámetro de calidad.

Brasil no tiene una historia democrática y la privatización de lo público es una realidad “naturalizada” en nuestra cultura. A pesar de ello, en el período post dictadura, se produjo un proceso de correlato de fuerzas con esa lógica históricamente instaurada y se inició un movimiento de repensar lo público, el Estado, con la participación efectiva de la sociedad. Se entiende que la participación involucra un largo aprendizaje que demanda experiencia<sup>20</sup>. La participación es fundamental para el avance de la democracia; por lo tanto, cuando se critican las entidades privadas definiendo o ejecutando las políticas públicas, estamos, en parte, apuntando a:

– las instituciones con intereses mercantiles en el proceso de dirección o sea, a las instituciones con lógica de mercado que implican pérdidas para la concepción de democracia como, por ejemplo, la colectivización de las decisiones en la definición de políticas (Vieira, 1998);

– la pérdida de la responsabilidad del Estado en el proceso de ejecución o sea, al Estado que no asume su responsabilidad frente a las políticas universales, a la pérdida de los derechos sociales materializados en políticas universales (para todos y con calidad), a la democracia como igualdad social materializada en políticas públicas.

Como dijimos al inicio del artículo, el Estado, como el capital, es entendido como relación o proceso de sujetos en correlación de fuerzas de clases sociales y proyectos societarios distintos, en los cuales se destacan las redes como sujetos en relación con objetivos de clase. En el caso de este artículo, analizamos cómo la lógica mercantil ha participado activamente de la dirección y ejecución de las políticas sociales y cómo la presencia de esos sujetos, que pasan a influenciar fuertemente las políticas sociales, deja que las responsabilidades queden cada vez más diluidas con respecto a los derechos materializados en políticas sociales.

---

<sup>20</sup> Experiencia, según Thompson (1981).

El proceso de mercantilización ocurre también en el sector privado definiendo el contenido de la educación. La propiedad permanece pública; a pesar de ello, la dirección del contenido de las políticas educativas es transferida a instituciones privadas. Esas instituciones acaban asumiendo la gestión, el currículo, la organización y la rutina escolar y también ejercen el monitoreo, el control y la evaluación; así se están alcanzando los resultados que ellas mismas propusieron junto con el contenido de las políticas.

Son varias las formas de injerencia de lo privado sobre el sector público. Verificamos en la investigación que la relación entre lo público y lo privado es compleja y multifacética. Entendemos que la mercantilización de la educación pública no es una abstracción, sino que se manifiesta mediante sujetos y procesos. Sujetos individuales y colectivos que están cada vez más organizados, en redes de lo local a lo global, con diferentes grados de influencia y que hablan desde diferentes lugares: sector financiero, organismos internacionales, sector gubernamental. Algunas instituciones tienen fines de lucro y otras no —o no claramente—, pero es importante destacar que entendemos a las redes como sujetos (individuales y colectivos) en relación con sus proyectos de clase.

Históricamente, lo privado fue parámetro de organización de la escuela pública; en el Fordismo, por ejemplo, a través de la jerarquía, de la división social del trabajo, de la especialización y de las formas de control como la supervisión escolar. Nuestros países vivieron procesos recientes de democratización, luchamos por otra forma de organización de la escuela con principios democráticos y criticamos la teoría del capital humano y las concepciones gerenciales de la organización de la escuela. Hoy, estos valores son retomados en los convenios de los Institutos Unibanco y Ayrton Senna que ponen el foco en los resultados y en una política de control e intimidación a través de la premiación y las sanciones.

Otra cuestión importante es que el mercado justifica su actuación en lo público sosteniendo la formación de un sujeto funcional a la reestructuración productiva y la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo competitivo a nivel internacional; sin embargo, los convenios actúan con productos normatizados y replicables, iguales para todos, lo que es considerado por nosotros como un retroceso. En fin, la educación siempre estuvo vinculada al capital, pero luchamos en los períodos de democratización para avanzar hacia una propuesta democrática y realmente pública

de educación. Dado que entendemos la educación como un proceso societario de formación humana, la lógica de mercado en la educación es un retroceso.

Este proceso de correlación de fuerzas no ocurre por casualidad y está, cada vez más, direccionando la política pública. Luchamos por procesos democráticos y de justicia social en la educación y cuanto más avanzamos en este camino, más el capital se organiza para retomar su papel en la educación.

Retomando la idea de que el proceso de mercantilización ocurre también con lo privado al definir el contenido de la educación, observamos que el poder público asume la lógica de lo privado en la administración pública, a través de la gestión gerencial, y renuncia a decidir el contenido de la educación, transfiriendo la dirección a las instituciones privadas. Este diagnóstico parte del argumento neoliberal de que lo privado implica un patrón de calidad que debe ser implementado en instituciones públicas para que éstas sean más eficientes y productivas.

## **Bibliografía**

ADRIÃO, T. y GARCIA, T. (2014) “Subsidio Público al Sector Privado: reflexiones sobre a gestão da escola pública no Brasil. *Revista Políticas Educativas*, v. 7, n. 2, p. 110-122.

\_\_\_\_\_ y Peroni, V. (2010) “Análisis de las consecuencias de parecerías firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”. *Relatório de pesquisa*.

ANTUNES, R. (1999) *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo editorial.

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

\_\_\_\_\_ y OLMEDO, A. (2013) “A ‘nova’ filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação”. En PERONI, V. (org). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília, Liber Livro.

BERNARDI, L. M.; UCZAK, L. H. y ROSSI, A. J. (2015) “As relações do estado com empresários nas políticas educacionais: PDE/PAR e guia de tecnologias educacionais”. En PERONI, V. (org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos. p. 52-71.

BOROWSKY, F. (2013) “A relação entre a educação pública e a privada na Educação Especial brasileira”. En PERONI, V. (org.) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 308-326). Brasília: Liber Livro.

CLARKE, J. y NEWMAN, J. (2012) “Gerencialismo”. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago.

COMERLATO, D. M. y MORAES, J. C. (2013). “AlfaSol e Programa Brasil Alfabetizado: a parceria público-privada nas políticas de educação de jovens e adultos”. En: PERONI, V. (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro. p. 327-346.

GIDDENS, A. (2001) *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_ (2001<sup>a</sup>) *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_ (org.) (2007) *O debate global sobre a Terceira via*. São Paulo: Editora UNESP.

GRAMSCI, A. (1989) *Maquiavel a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HARVEY, D. (2008) *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.

LAVAL, C. (2004) *A Escola não é uma Empresa. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Ed. Planta.

MARGINSON, S. (1997) *Markets in Education*. St. Leonard's, NSW: Allen & Unwin.

MÉSZÁROS, I. (2011) “Crise estrutural necessita mudança estrutural”. *Conferência de abertura do II Encontro de San Lazaro, Portugal*.

\_\_\_\_\_ (1996). *O poder da ideologia*. São Paulo, Ensaio.

\_\_\_\_\_ (2002) *Para além do Capital*. São Paulo, Boitempo Editorial, Campinas: Editora da UNICAMP.

PERONI, V. y CAETANO, R. (2015) “Ensino Médio no Brasil e a proposta educacional do Instituto Unibanco: considerações sobre a mercantilização da educação pública”. En PERONI, V. M. (org.) *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo, Oikos. v. 1, p. 89-107.

\_\_\_\_\_ (2003) *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo, Xamã.

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

\_\_\_\_\_ (2013) “As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via”. *Currículo sem Fronteiras Privatização da educação no contexto da(s) “Terceira(s) Via(s)”*: uma caracterização em análise. v. 13 – n. 2 - maio/agosto.

\_\_\_\_\_ (2015) “Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil”. En PERONI, V. (org.) *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo, Oikos. p. 15-34. Disponível em <https://plone.ufrgs.br/gprppe>

\_\_\_\_\_ (2016) *Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil*. Tese (promoção a Professor Titular da Carreira do Magistério Superior), UFRGS. Disponível em <https://plone.ufrgs.br/gprppe>

PIRES, D. DE O. (2015) “A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil”. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

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

ROBERTSON, S. y VERGER, A. (2012) “A origem das parcerias público-privada na governança global da educação”. *Educação e Sociedade*, 33 (121), 1133-1156.

RODRIGUES, R. y SANTOS, M. (2013) “O programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego – Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado”. En PERONI, V. (org.) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 290-307). Brasília, Liber Livro.

SUSIN, M. O. (2009) “A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas”. Tese de Doutorado, UFRGS.

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

RIKOWSKI, G. (2014) “Crises in Education, Crises of Education”. A paper prepared for the Philosophy of Education Seminars at the University of London Institute of Education 2014-15 Programme, 22nd October.

VIEIRA, E. (1998) “O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS”. *Serviço Social & Sociedade*, n. 56, 9-23.

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

**Vera Maria Vidal Peroni:** Licenciada em Pedagogia, profesora e investigadora de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, en el área de Políticas Educativas. veraperoni@gmail.com