



VOL. 16, Nº 3 (sept.-dic. 2012)

ISSN 1138-414X (edición papel)

ISSN 1989-639X (edición electrónica)

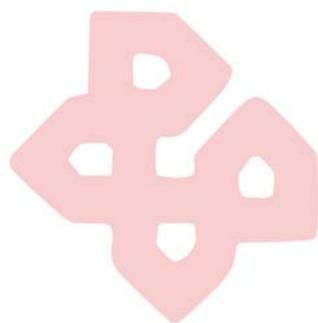
Fecha de recepción 09/11/2012

Fecha de aceptación 10/01/2012

## REDEFINICIONES EN EL PAPEL DEL ESTADO: LA PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO Y LAS IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

*Redefinitions of the State's role: privatization of the public and the implications for the democratization of education*

*Redefinições no papel do Estado: a privatização do público e as implicações para a democratização da educação*



*Vera Maria Vidal Peroni*

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)*

*E-mail: [veraperoni@gmail.com.br](mailto:veraperoni@gmail.com.br)*

### Resumen:

*Este artículo tiene como objetivo analizar los cambios ocurridos en el papel del Estado, en lo que respecta a las redefiniciones entre lo público y lo privado, y sus consecuencias para la democratización de la educación en Brasil. Las relaciones entre lo público y lo privado se manifiestan en el periodo actual tanto en lo que se refiere a la alteración de la propiedad (público no-estatal), en lo que queda en manos del Estado, así como en la forma de reorganizar los procesos educacionales usando la lógica del mercado.*

*Palabras clave: Tercera Vía, Parceria público/privada en la educación, Políticas educacionales, Gestión democrática.*

**Abstract:**

*This article aims to analyze the changes in the state's role, with regard to the redefinitions between public and private, and their consequences for the democratization of education in Brazil. The relation between public and private are manifested in the current period both in terms of ownership changing (public non-state), and in relation to what remains in state ownership, but rearranges the educational processes in the market logic.*

*Key words:* Third Way, Public/private partnership in education, Policy educational, Democratic management.

**Resumo**

*Este artigo objetiva analisar as mudanças ocorridas no papel do Estado, no que se refere às redefinições entre o público e o privado, e suas conseqüências para a democratização da educação no Brasil. As relações entre o público e o privado manifestam-se no período atual tanto no que se refere à alteração da propriedade (público não-estatal), quanto em relação ao que permanece na propriedade estatal, mas reorganiza os processos educacionais na lógica do mercado.*

*Palavras chave:* Terceira Via, Parceria público/privado na educação, Políticas educacionais, Gestão democrática.

## 1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar cómo las redefiniciones del papel del Estado El objetivo de este artículo es analizar cómo las redefiniciones del papel del Estado reorganizan las fronteras entre lo público y lo privado y cómo se materializan en la política educativa brasileña a través de *parcerias*<sup>1</sup> del sector público con el tercer sector mercantil, con implicaciones para la democratización de la educación en Brasil.

El texto se inicia con el actual contexto de cambios en las configuraciones entre lo público y lo privado y, a continuación, se presentan algunos ejemplos de políticas educativas que materializan este proceso en Brasil, basado en investigaciones desarrolladas en los últimos años sobre el tema.

En el caso de Brasil, y otros países de América Latina, el tiempo de post-dictadura de avance de las luchas por los derechos sociales a mediados de los ochenta, acontecieron en el mismo período en el que internacionalmente entraba en crisis el modelo fordista/keynesiano. El capitalismo proponía un conjunto de estrategias para reanudar las crecientes tasas de ganancia, con fuertes implicaciones para la construcción de la democracia y la observación de los derechos materializados en las políticas sociales.

Partimos del presupuesto de que la política educacional no es, simplemente, determinada por los cambios macro sociales y económicos, sino que es un componente de estos cambios. Por lo tanto, el Estado, en nuestras investigaciones, no es concebido como una abstracción, o una estructura, sino como la parte importante del movimiento de correlación de las fuerzas de sujetos<sup>2</sup> situados en un contexto histórico y geográfico. La democracia es entendida como la materialización de los derechos y la igualdad social, así como la no separación entre lo económico y lo político<sup>3</sup>. Cuando analizamos lo público y lo privado en la educación no se trata de una relación abstracta entre sociedad civil y Estado, se trata de la sociedad civil mercantil, donde lo privado está vinculado al mercado.

<sup>1</sup> *Parceria* es utilizado, ante la falta de un término más apropiado, para referirse a una alianza entre lo público y lo privado.

<sup>2</sup> Los sujetos en la concepción de Thompson (1981).

<sup>3</sup> Sobre la no separación entre lo económico y lo político ver Wood (2003).

Sostenemos la tesis, ya desarrollada en trabajos anteriores<sup>4</sup>, según la cual existe una crisis estructural del capital, siendo el neoliberalismo, la globalización, la reestructuración y la Tercera Vía, las estrategias productivas del capital para superar tal crisis, resumida como el descenso de la tasa de ganancia. Son estas estrategias las que redefinen el papel del Estado y los límites entre lo público y lo privado, en relación a lo que sigue estando en manos del Estado, que comienza a adquirir la lógica del mercado y que reorganiza los procesos educacionales.

La naturaleza de la crisis actual es importante para establecer su diagnóstico, influyendo en las estrategias para superarla, con implicaciones importantes para las fronteras entre lo público y privado<sup>5</sup>. Así, para Mészáros (2011), la actual crisis del capital es universal, no se restringe a un ámbito particular financiero o comercial; su alcance es global, afecta no sólo a un país u otro, su escala de tiempo es extensa y continua, no limitada o cíclica, al igual que las anteriores crisis del capital; es gradual, a diferencia de la mayoría de los colapsos espectaculares del pasado. En síntesis, para el autor, *"una crisis estructural que afecta la totalidad del entramado social, en todas sus relaciones con las partes constitutivas o subcomplejas, así como otros complejos a los que está vinculado"* (Mészáros, 2011, p. 3).

En el mismo sentido, Antunes señala que la crisis del fordismo y el keynesianismo fue la expresión fenoménica de un marco crítico complejo de tendencia decreciente en la tasa de ganancia, y con el *"(...) desencadenamiento de su crisis estructural también comenzaba a desmoronarse el mecanismo de regulación que prevaleció durante la posguerra, en varios países capitalistas desarrollados, especialmente en Europa"* (Antunes, 1999, p. 31).

Brenner también advierte sobre la profundidad de la crisis, afirmando que está enraizada en la caída de las tasas de ganancia. El autor destaca que, en el período actual, la *"combinación de la fragilidad de la acumulación del capital con la crisis del sistema bancario transformó la actual declinación económica en una crisis de resolución difícil para el poder político y eso potencialmente puede convertirse en un desastre"* (Brenner, 2008, p. 1). Resalta el aumento de la explotación de los trabajadores, con mayores jornadas de trabajo, menores salarios y el endeudamiento de los estados al financiar la crisis.

El Estado fue convocado históricamente para intentar controlar y regular las contradicciones del capital y de la relación capital/trabajo. Actualmente el anunciado Estado mínimo, se llama así "para ayudar" al capital productivo y financiero en los momentos de mayor crisis. Si en trabajos anteriores ya evidenciamos que en la crisis de los años 90s el Estado era mínimo para las políticas sociales y máximo para el capital (Peroni, 2003), en el período actual de la crisis permanece la tendencia y se acentúa. Es interesante señalar que el culpable de la crisis sigue siendo el Estado y es el mercado el parámetro de la calidad para lo público, como veremos seguidamente.

Según los autores mencionados, la crisis en el Estado sería la consecuencia y no la causa de la crisis. Sin embargo, para la teoría neoliberal, el Estado es el culpable de la crisis, porque gastó más de lo que podría para legitimarse, puesto que tenía que atender a las demandas de la población mediante políticas sociales, provocando la crisis fiscal, ya que al

---

<sup>5</sup> Esta discusión aparece en más profundidad en mi artículo "La relación entre las políticas educativas públicas y privadas en el contexto de la tercera vía", en el libro "Re-configuraciones del estado: implicaciones de la Tercera Vía en políticas sociales en Brasil, Portugal e Inglaterra," Brasilia. Lieber Publisher, 2012 (en prensa).

reglamentar la economía, perjudicó el libre funcionamiento del mercado. Para la teoría neoliberal, las políticas sociales son un verdadero saqueo a la propiedad privada, pues son formas de distribución de ingresos que perjudican el libre curso del mercado (Peroni, 2003).

La Tercera Vía<sup>6</sup>, entendida aquí como la actual social-democracia, no rompe con este diagnóstico. Afirma que el mundo se modificó, que la sociedad del conocimiento y la globalización presenta nuevas demandas y que el Estado no debe ser el ejecutor de las políticas, como ocurría con la antigua socialdemocracia.

Para Giddens (2001), uno de sus ideólogos, la política de la Tercera Vía "*se preocupa con la reestructuración de las doctrinas social-democráticas para responder a la doble revolución, la globalización y la economía del conocimiento*" (Giddens, 2001a, p. 166).

Destacamos que, en este análisis de la globalización, existe una naturalización de la política, sin sujetos o proyectos en disputa. No hay una discusión sobre los orígenes de la crisis, por lo que sencillamente el Estado debe adaptarse a un mundo cambiante, como si las cuestiones estructurales del capitalismo hubiesen sido modificadas.

Así, como resulta del diagnóstico de los problemas de la crisis, la causa se encuentra en el Estado, aunque la Tercera Vía también tiene al mercado como parámetro de calidad. Propone una alianza con el Tercer Sector y la reforma del Estado, mientras que el neoliberalismo, apuesta por el Estado mínimo y la privatización. Pero advertimos que, en los dos casos, el Estado es liberado de la responsabilidad de ejecución de las políticas sociales, tanto para racionalizar los recursos como para que el mercado sea considerado el parámetro de eficiencia. En este sentido, las medidas de la reforma del Estado propuestos por la Tercera Vía continúan con la lógica del mercado, con la llamada administración gerencial, como verificamos en la reforma del Estado en Brasil, y así lo veremos a continuación.

El neoliberalismo tiene críticas profundas sobre la democracia, pues cree que ella perjudica el libre curso del mercado al satisfacer la demanda de los electores para legitimarse, provocando el déficit fiscal. La receta es, o la eliminación de la votación, que es más difícil, o limitar su impacto a través de la privatización, del desreglamento, o la transferencia de poder de decisión a las instituciones *parceira* del Estado, como en el caso del Instituto Ayrton Senna, a quien presentaremos a continuación (Peroni, 2003).

Así, mientras que en el neoliberalismo la democracia impide el libre curso del mercado, para la Tercera Vía la democracia debe ser fortalecida. Giddens (2001) sostiene que hay que democratizar la democracia. Pero, la democracia es concebida por la Tercera Vía como la participación del tercer sector en la ejecución de tareas que deberían ser del Estado, principalmente las políticas sociales.

Es importante destacar que el concepto de sociedad civil modernizada, para la Tercera Vía, quiere decir buen éxito en el mercado, ya que defiende el emprendimiento empresarial. Y esta es la parte de la sociedad civil que el Estado debe alentar a asumir políticas sociales, convirtiéndose en un mero financiador:

El emprendimiento civil es la cualidad de una sociedad modernizada. Éste es necesario para que los grupos cívicos produzcan estrategias creativas y energéticas para ayudar a lidiar con los

---

<sup>6</sup> Tercera Vía es trata en este trabajo de la concepción de Giddens: "una Tercera Vía en el sentido de que es una tentativa de trascender tanto la socialdemocracia como el viejo estilo cuanto el neoliberalismo" (Giddens, 2001, p 36.).

problemas sociales. El gobierno puede proporcionar ayuda financiera u otros recursos para este tipo de iniciativas (Giddens, 2007, p. 26).

Por lo tanto, el tercer sector es una de las alternativas propuestas por la Tercera Vía, tanto para que el Estado ya no sea el principal ejecutor de las políticas sociales, como para que el contenido mercantil pueda, a través de las *parcerías*, profundizar la lógica de mercado en la política pública, "calificándolas", conforme afirman Graccioli y Lucas:

En las últimas décadas, los derechos universales están siendo atacados y amenazados, tanto en los países centrales del capitalismo como en áreas periféricas en las cuales algunas garantías fueron conquistadas muchas veces de forma bastante incipiente y frágil. Mientras tanto, se expandieron las políticas del Estado de naturaleza focalizada, muy diferente de la noción de derecho. Es en este proceso donde el "tercer sector" se consolida, financiado en mayor escala, por fondos públicos, que se vuelven cada vez más escasos para los problemas estructurales vinculados a los derechos básicos de la población (Gracioli y Lucas, 2009, p. 116).

Para Harvey (2008), las ONGs están llenando el vacío dejado por el Estado en la atención de derechos, lo que "equivale a una privatización a través de las ONGs. En algunos casos, esto ha contribuido a acelerar la eliminación aún mayor de los beneficios sociales. Así, las ONGs actúan como *"caballos de Troya del neoliberalismo global"* (Harvey, 2008, p. 190). Otro aspecto importante que señala el mismo autor es la falta de democracia: *"(...) las ONGs no son organizaciones inherentemente democráticas. Ellas tienden a ser elitistas, a no dar satisfacción a nadie (excepto a los que financian)"* (Harvey, 2008, p. 190).

Wood señala que el concepto de democracia en una sociedad bajo la hegemonía del capitalismo no se puede ver en abstracto, porque después de todo: *"es el capitalismo el que hace posible una forma de democracia en la que la igualdad formal de derechos políticos tiene un efecto mínimo sobre la desigualdad o en las relaciones de dominación y explotación en otras esferas"* (Wood, 2003, p. 193).

Ese análisis de Wood encamina a las discusiones de cómo, en este período particular del capitalismo, por una parte avanzamos en la tan batallada democracia, pero por otra parte tenemos un vaciamiento de las políticas sociales entendidas como derechos universales. Aumentó, por lo tanto, la separación entre lo económico y lo político, históricamente presente en el capitalismo, y aparece un vacío en el contenido de la democracia. Se perdió la discusión de las políticas sociales como la materialización de los derechos sociales. En Brasil, las luchas y las conquistas de los años ochenta, de derechos universales, dieron lugar a la naturalización de lo posible, es decir, si un Estado "en crisis" no ejecuta políticas, los traspasa a la sociedad civil (Peroni, 2009). Es lo que verificamos en la investigación sobre la asociación entre el Instituto Ayrton Senna (IAS) con los sistemas públicos de la educación. El sistema permanece público, pero es la institución privada quien determina el contenido de la política y establece las metas conforme sus parámetros de calidad.

## 2. El caso brasileño

En Brasil, además de las características históricas de la cultura poco democrática, el país vivió varias dictaduras, la última fue un golpe militar en 1964 que perduró hasta 1985. Los años ochenta estuvieron marcados por un proceso de apertura política, con gran participación popular y de organización de la sociedad en la lucha por sus derechos. En este contexto, los principales temas de la educación también estaban vinculados a la democracia,

a la gestión democrática, a la participación de la comunidad, en definitiva, parte del movimiento que había en la sociedad luchaba por una sociedad más justa e igualitaria.

Es en este proceso donde la correlación de fuerzas y las luchas de la post-dictadura tuvieron algunos derechos educativos consagrados en la legislación, especialmente a través del capítulo de educación de la Constitución Federal de 1988, en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley Federal 9394/1996) y, también en el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (Ley Federal 8.069/1990). Entre otros, destacamos la concepción de la educación básica<sup>7</sup> (que abarca parvulario, jardín de infancia - educación infantil - ; escuela primaria - enseñanza fundamental -; y secundaria - enseñanza media), la gestión democrática como principio constitucional, además de la gratuidad en todos los establecimientos públicos en todos los niveles, del ingreso de los profesionales de la educación mediante concurso público, del salario mínimo de los maestros, etc.

Pero la construcción de la democracia se enfrentó a enormes obstáculos. Brasil vivió un proceso de apertura pactado con las fuerzas de la dictadura. Además, cuando se estaba avanzando unos pasos en la participación popular y en la lucha por los derechos sociales, sufrió el impacto de las estrategias del capital para superar su crisis, que ya estaban en marcha en otras partes del mundo y se fue en la dirección opuesta a este movimiento, en un proceso de minimización de los derechos históricamente alcanzados.

Así, en la primera elección directa para presidente en 1989, fue elegido Fernando Collor de Melo, el Partido Renovación Nacional (PRN), partido con poca expresión política, y puso en práctica su propuesta de reducir el papel del Estado en relación con las políticas sociales y aumentar la privatización y la mercantilización de lo público. Sin embargo, fue el gobierno de Fernando Henrique Cardoso quien propuso en 1995 el Proyecto de Reforma del Estado, presentado por el MARE (Ministerio de Administración y Reforma del Estado), que se mantiene vigente en el actual gobierno. Según el documento, la

"reforma del Estado debe ser entendida en el contexto de la redefinición del papel del Estado, que deja de ser directamente responsable por el desarrollo económico y social a través de la producción de bienes y servicios, para fortalecerse en la función de regulador y promotor de este desarrollo" (Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995, p. 12).

Las estrategias esbozadas por el Plan son: la privatización, la *publicización* y la *tercerización*. Conforme con Bresser Pereira, es el proceso de transferencia para el sector privado de los servicios auxiliares o de apoyo. La privatización se entiende como la transferencia de las empresas estatales en manos privadas y la *publicización* consiste en "*la transferencia para el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos que hoy el Estado presta*" (Bresser Pereira, 1997, p. 7). De acuerdo al entonces ministro Bresser Pereira, la educación está incluida en esta forma de propiedad:

"Se incluyen en esta categoría las escuelas, universidades, centros de investigación y la investigación científica y tecnológica, guarderías, clínicas, hospitales, instituciones de asistencia a los necesitados (...)" (Bresser Pereira, 1997, p. 12).

Siempre según este autor, "estas actividades son competitivas y se puede controlar no sólo por la administración gerencial, pero también y, sobre todo, a través del control social y la creación de cuasi-mercados" (Ibídem.). El Plan también propone la gestión gerencial,

---

<sup>7</sup> Con la Enmienda Constitucional nº 59/2009 aumentó la escolarización obligatoria que pasó a ser de los 5 a los 17 años, abarcando parte de la educación infantil, la enseñanza fundamental y la educación media.

visando la atención del ciudadano-cliente (Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995).

Los parámetros de gestión de la administración se basan en la teoría de la *Public Choice*, la escuela neoliberal que estudia la diferencia entre el mercado y el cuasi-mercado con el fin de acercarlos. Para Buchanan (1984), tanto el mercado como el Estado son mundos de opciones. En el mercado el referéndum es permanente y en la política ocurre principalmente a través del voto. La propuesta es que el "ciudadano-cliente" haga sus elecciones. Por lo tanto, no se establece modificando la propiedad, sino que la administración gerencial minimiza la correlación de fuerzas, propio del juego democrático.

Destacamos, por lo tanto, que el Plan de Reforma del Estado en Brasil tuvo influencias del neoliberalismo, tanto en el diagnóstico de que la crisis está en el Estado, como en la estrategia de privatización que forma parte del plan, pero también sufrió las influencias de la Tercera Vía. Tanto el Presidente de entonces, Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) como del ministro de la Reforma del Estado, Bresser Pereira, que fueron intelectuales orgánicos de la Tercera Vía. Es importante destacar que el presidente participó en las reuniones del Comité de Gobierno Progresista, y su sucesor, Luis Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), mantuvo su presencia en las reuniones<sup>8</sup>.

Verificamos que, tanto el proceso de *publicización*, el paso a lo público no-estatal, principalmente a través de las *parcerias*, se intensificó en los siguientes gobiernos, así como la propuesta de gestión gerencial, que tuvo continuidad en los gobiernos posteriores. Por ejemplo, la Carta de Brasilia, que presenta una propuesta de gestión pactada por el Ministerio de Planificación y Secretarios Estaduales de Administración (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009), también a través del Plan de Gestión del Gobierno de Lula "Gestión pública para un país de todos", del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003), documentos con principios de la gestión gerencial.

Esta concepción de gestión, basada en los principios de cuasi-mercado propuestos por la *Public Choice*, corriente neoliberal, como tratamos anteriormente, está siendo profundizada por el gobierno de Dilma Rousseff (PT), con la creación en mayo de 2011, de la Cámara de Políticas de Gestión, Desempeño y Competitividad (CGDC), presidido por Jorge Gerdau, un empresario brasileño, que viene haciendo una verdadera cruzada para que la lógica del mercado sea incorporada en la gestión pública.

Las políticas educativas materializan estos procesos de redefinición del papel del Estado cambiando la relación entre lo público y privado. En Brasil, históricamente el sector privado ha influido en los gobiernos. En la última década, hemos investigado este proceso a través de un grupo de diez estados brasileños y regiones<sup>9</sup> diferentes. Brasil es un país federado<sup>10</sup> con muchas diferencias regionales, tanto socio-económicas como culturales.

---

<sup>8</sup> (<http://alainet.org/active> acceso el 20 de agosto de 2011).

<sup>9</sup> Investigaciones nacionales: De 2003 a 2007 "Programa Dineiro Directo en la Escuela: una propuesta de redefinición del papel del Estado en la educación" (Peroni, Adrião, 2007); de 2007 a 2010 "Análisis de las consecuencias de *parcerias* firmadas entre municipios brasileiros y el Instituto Ayrton Senna para la oferta educacional" (Adrião, Peroni, 2010).

Buscamos analizar cómo una política o una *parceria* a nivel nacional tienen diferentes implicaciones en el contexto local.

Presentamos aquí algunos datos de la última investigación, recientemente concluida (Adrião y Peroni, 2010): "*Análisis de las consecuencias de las parcerias entre municipios y la Fundación Ayrton Senna para la oferta educativa*" (Ciências Humanas/ CNPq)<sup>11</sup>. La investigación incluyó el análisis de la propuesta de gestión educativa del Instituto Ayrton Senna, en especial los programas Escuela Campeona e Gestión Nota 10, atendiendo a los sistemas/redes educativas de cada municipio seleccionado y a una escuela municipal en cada grupo.

Las fuentes principales del estudio fueron documentos, entrevistas y observación en las escuelas. Para analizar los cambios producidos se manejaron documentos del Instituto Ayrton Senna, del sistema municipal y de la escuela, tanto en aspectos generales, como específicos, de la historia de la gestión de la escuela antes, durante y después de la *parceria*.

Las entrevistas también se produjeron en todos los ámbitos, desde el responsable de los programas en el Instituto Ayrton Senna, secretarios de educación durante el período de la *parceria*, el responsable por el convenio en la red, maestros, directores y coordinadores pedagógicos durante la vigencia de la asociación. Además de los datos cuantitativos sobre el municipio y la escuela, cuya fuente fue el INEP (Instituto Nacional de Investigación y Teixeira).

El Instituto Ayrton Senna (IAS) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, fundada en noviembre de 1994<sup>12</sup>. El Instituto parte del supuesto de que la educación pública va mal y, por tanto, su misión es ayudar a superar los problemas del sistema público, suponiendo que tiene la fórmula para la calidad y que, si es adoptada por los sistemas, la educación superará sus problemas. Verificamos que, como si fuese el poder público, el Instituto hace un diagnóstico y encamina soluciones para la educación pública.

El IAS se inició con programas complementarios, en el turno inverso a las clases, con clases de aceleración, llegando a influir en la política educativa en su conjunto, desde el currículo hasta la gestión del aula, del sistema y de la escuela. El Instituto se dio cuenta de que para hacer cambios de fondo, no era conveniente actuar en cuestiones focalizadas, sino en la educación en su conjunto, por lo que actualmente planifica, supervisa y evalúa los sistemas públicos.

En 2001, el IAS amplió sus operaciones con un seguimiento sistemático de los estudiantes y la gestión escolar a través del Programa Escuela Campeona de la Red Acelera. Uno de sus objetivos era mejorar la calidad de la educación básica y regular su flujo, lo que garantizaría el éxito en el aprendizaje del estudiante. El Programa Escuela Campeona se

---

<sup>10</sup> La división político-administrativa en Brasil comprende la Unión, el Distrito Federal y los estados y municipios, todos autónomos, en los términos de la Constitución Federal de 1988. Estados brasileños, en número de 26, encabeza la jerarquía en la división político-administrativa del país se divide en 5.565 municipios (<http://www.angelfire.com/al/Geografía/estados.html>, acceso el 14/09/2010).

<sup>11</sup> Ver Adrião, Theresa y Peroni Vera (2010) en [www.ufrgs.br/faced/peroni](http://www.ufrgs.br/faced/peroni).

<sup>12</sup> Actualmente los programas Se Liga, Acelera Brasil y Circuito Campeón fueron pre-calificados por el Ministerio de la Educación como herramientas de apoyo a los sistemas públicos de enseñanza para la promoción de la calidad de la educación." (<http://senna.globo.com/institutoayrtonseenna/>) visitado el 13/09/2010).

centra en iniciativas que ayudan a desarrollar, implementar, organizar y difundir metodologías eficientes para fortalecer la gestión municipal (vinculado a las secretarías de educación municipal) y la gestión escolar (centrado en unidades escolares de educación primaria municipal).

La Red Vencer se inició en 2005 con el objetivo de gestionar los sistemas municipales de educación y englobó los programas: Gestión Nota 10, presente en toda la red de enseñanza primaria, visando la gerencia de las escuelas y secretarías para la mejorar la calidad de la enseñanza; Se Liga, preocupado por la alfabetización; Acelera Brasil, cuyo objetivo es regularizar el flujo de alumnos de los primeros grados de la escuela primaria con distorsión de edad y grado, de al menos dos años; y el último programa, Circuito Campeón, que gestiona el aprendizaje de 1º a 4º grado de primaria.

En el programa Gestión Nota 10, el registro de los datos educacionales es realizado mediante el Sistema Instituto Ayrton Senna de Información (SIASI). La empresa AUGE Tecnología y Sistemas (empresa de capital nacional privado), gestiona los proyectos "Escuela Campeona" y "Red Acelera"<sup>13</sup>, especialmente en la atención técnica relacionada al control de datos del SIASI:

El SIASI (Sistema Instituto Ayrton Senna de Información), desenvuelto en ambiente de la red de computadores *web*, ofrece una colección descentralizada de indicadores, tales como la aprobación, la frecuencia, el rendimiento y muchos otros. También permite, sin perjudicar la integración de las informaciones, fácil acompañamiento a cualquier tiempo y lugar. Por medio de los informes de seguimiento, procesos de evaluación y resultados, entre otros, ofrecidos por Solución AUGE<sup>14</sup>, es posible hacer diagnósticos de la realidad escolar y, todavía, ajustes en el proceso de enseñanza, aprendizaje y de gestión a nivel local o incluso nacional.

Por lo tanto, los datos sobre el rendimiento, la asistencia y las metas de los estudiantes y profesores son transferidos mensualmente. Las escuelas envían los datos a la Secretaría Municipal, la cual transmite el SIASI. El municipio paga una cuota para poner los datos en este sistema. Cuando el contrato termina, la ciudad ya no tiene acceso a sus propios datos.

En el programa "Gestión Nota 10," queda disponible, por el IAS, un material de apoyo para los directores, para ser leído y socializado con los otros colegas en las reuniones mensuales de la Secretaria de Educación. Los datos (notas, evaluaciones, asistencia, metas alcanzadas) son recogidos por el profesor, que realiza un seguimiento individual de los estudiantes y los pone a disposición de la dirección. El director, a su vez, hace un informe consolidado de los datos, los analiza para ver si las metas propuestas fueron alcanzadas por los estudiantes. Este material se envía la Secretaria Municipal de Educación, que a su vez se organiza junto con los otros materiales de las escuelas municipales. El material es enviado a la IAS, a través del Sistema Instituto Ayrton Senna de Información (SIASI) y, de acuerdo con los resultados, envía el material de apoyo específico.

El seguimiento del trabajo de los profesores se lleva a cabo a través de visitas semanales del supervisor y de su participación en las reuniones quincenales de evaluación, el intercambio de experiencias y el planeamiento con otros docentes, siempre acompañado por el supervisor. Los cursos de formación son a distancia.

---

13 <http://www.auge.com.br> <Acesso 13/03/2007>

14 <http://www.auge.com.br> <Acesso 19/05/2008>

Hay un almacenamiento diario de informaciones sobre la frecuencia de los estudiantes y profesores, deserción escolar, registro de visitas de los supervisores, de la participación de los profesores en las reuniones quincenales y hasta del número de libros leídos por los estudiantes. Esta vigilancia constante restringe en gran medida la autonomía del profesor.

Esto es debido a que el Instituto parte del supuesto de que los profesores no son capaces de planificar sus tareas y, por tanto, deben recibir todo listo, como pudimos verificar en la argumentación de Viviane Senna:

Los materiales **están fuertemente estructurados**, de manera que puedan garantizar que un mismo profesor inexperienced, o con preparación insuficiente - como es el caso de muchos profesores en Brasil - sea capaz de proporcionar al alumno un programa de calidad, con elevado grado de participación de los alumnos en la sala de clase, en la escuela y en la comunidad (Senna 2000, p. 146), (Énfasis añadido).

Todavía en el material estandarizado y reproducible, destacamos que la red Pitágoras orientó la formación de los profesores en el Instituto Ayrton Senna, a través "*de un programa de entrenamiento a la distancia, llamado Capacitar. Desarrollado por un grupo privado de enseñanza - el Pitágoras-TEC- (...)*" (Oliveira, 2000, p. 101).

En este mismo sentido, interesa destacar el concepto de formación que este tipo de instituciones, como por ejemplo muestra el siguiente fragmento del documento con la intención de convencer a los inversionistas:

i) la experiencia en la operación de la red de escuelas en el **modelo estandarizado y reproducible**, (ii) modelo académico estandarizado, (iii) plan de estudios modular, (iv) la experiencia en la formación de personas con calidad, y (v) el uso de herramientas de monitoreo control de la calidad académica (Énfasis añadido)<sup>15</sup>,

ii) para mejorar las formas de aprendizaje. La Compañía pasará a depender de una administración centralizada y sus evaluaciones y la investigación interna para controlar la calidad de sus cursos. La Kroton cree que su **administración centralizada** y su **proyecto pedagógico unificado** les permitirán aprovechar las crecientes ganancias de escala y, al mismo tiempo, seguir garantizando la calidad de su oferta educativa (Énfasis añadido).

Verificamos que la propuesta pedagógica es estandarizada y replicable con investigaciones y evaluaciones para el seguimiento de la calidad. Es una propuesta realizada para que los inversores la aprueben, es decir, la autonomía y la gestión democrática no son comercializables, especialmente para perder la capacidad de determinar el producto final. El problema se hace más grave porque éste es el modelo de IAS, que al hacer *parcerias* con instituciones públicas propone imponer esta lógica a todo el sistema educativo (Peroni, 2008).

Es importante destacar que Kroton Educacional, que forma parte del grupo Pitágoras, actúa en el mercado de valores, inclusive uno de los argumentos para los inversores es que "*su presencia en todo el ciclo de educación les ofrece diversas fuentes de ingresos y les permite reaccionar más rápidamente a las oportunidades del mercado*"<sup>16</sup>.

También destacamos que ese grupo diseña diferentes productos educativos para su venta en el mercado educativo, con diferentes calidades para adaptarse a la capacidad adquisitiva de las clases sociales.

<sup>15</sup> (<http://www.kroton.com.br/> visitada el 24 de junio de 2008)

<sup>16</sup> (<http://www.kroton.com.br/> visitada el 24 de junio de 2008)

Cuestionamos el hecho de que los materiales sean fuertemente estructurados y replicables, por lo que son iguales en todas las regiones del país, independientemente de sus especificidades culturales. Así, verificamos en la investigación que tanto en la región Amazónica (en Altamira-Pará), con población indígena, como en Cáceres (Mato Grosso), en la frontera con Bolivia, incluso en São Paulo o Rio Grande do Sul, regiones densamente urbanizadas, el material es el mismo.

No obstante se aprecia una contradicción del propio sector vinculado al capital que, al proponer un material fuertemente estructurado y replicable, estaría contrariando el presupuesto por la sociedad del conocimiento, el actual período de reestructuración productiva del capitalismo, en la que el trabajador debe saber pensar, crear y no sólo hacer las tareas repetitivas. Nos planteamos las siguientes dudas sobre la formación de la escuela pública de Brasil, que acoge la población más pobre, ya que las clases medias y altas buscan escuelas privadas: ¿será pertinente esta propuesta de educación ofrecida por el Instituto en busca de la calidad?, ¿qué calidad?, ¿con qué modelo de inserción de los sujetos en la sociedad en que vive, tanto en el lugar del trabajo como en la participación política efectiva en la construcción de una sociedad democrática?

De todos modos, gran parte de aquellos jóvenes que históricamente estuvieron al margen del derecho a la educación, hoy van a la escuela, lo que añade nuevos retos para una pedagogía inclusiva y de calidad, y requiere que los profesionales más capacitados para trabajar con programas educativos vinculados a las características particulares del contexto y no propuestas estandarizadas, previamente diseñadas, que nada tienen que ver con el alumnado, como hemos constatado en las *parcerias*. Por otra parte, la autonomía del trabajo pedagógico proporcionaría una educación más adecuada a la sociedad del conocimiento, con proyectos pedagógicos educativos más creativos que la propuesta por las *parcerias* en las que el material está preparado e igual para todas las escuelas del país (Peroni, 2008).

Por lo tanto, comprobamos que entre las principales implicaciones de la *parceria* que tienen que ver con la gestión democrática de la educación, está la reducción de la autonomía del profesor, desde que recibe el material ya listo para utilizar cada día en la sala de clase y tiene un supervisor que verifica si está toda bien hecho, hasta la lógica de conceder premios por el desempeño, que establece valores como la competitividad entre los alumnos, profesores y escuelas, como si la recompensa a los más capaces indujera la calidad mediante la competición.

Otra cuestión se refiere a los objetivos, que ahora le dan más énfasis al producto final y no al proceso, como es característico de la gestión democrática, cuyo objetivo es construir una sociedad democrática y participativa.

El proceso de construcción de una gestión democrática se ve obstaculizada, pues la IAS define lo que se debe hacer, desde el Secretario(a) de Educación hasta los profesores y alumnos. Nos preguntamos qué significa para el sistema público renunciar a sus prerrogativas de ofrecer una educación pública de calidad y comprar un producto finalizado, desde el plan de estudios, ya que las clases vienen listas y los maestros no puede modificar, hasta la gestión escolar, controlada por un agente externo, y transformar al profesorado en burócratas que rellenan muchos papeles.

Esto incluso va en contra del principio constitucional de la gestión democrática y la ley de directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN/1996), que en su art. 14 determina la participación de los profesionales de la educación en la preparación del

proyecto pedagógico de la escuela; la participación de la comunidad en los consejos escolares y equivalentes. Así en el art. 15, establece que

"Los sistemas de educación aseguran a las unidades escolares públicas de educación básica que integran grados de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera, observadas las reglas generales del derecho financiero público" (Lei n.º. 9394, de 20 de dezembro de 1996).

Estamos de acuerdo con Vieira, cuando señala que el Estado de derecho democrático va más allá del Estado de Derecho, pues trae el "principio de la soberanía popular". Y recuerda que, "(...) además de la votación, la legitimidad democrática del Estado pasa por el control social de la administración pública" (Vieira, 2001, p. 13).

En este sentido, las *parcerias* significan un retroceso en relación con la lucha por la democratización de la educación, que envolvió a la sociedad brasileña en la década de ochenta en un tiempo de apertura política. Sobre todo teniendo en cuenta nuestra historia de escasa cultura democrática.

Continuamos nuevas investigaciones analizando siempre la relación entre lo público y privado. En "*Las parcerias entre los sistemas públicos y las instituciones del tercer sector: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra y las implicaciones para la democratización de la educación*"<sup>17</sup>, tenemos como objetivo estudiar la relación entre lo público y privado a través del análisis de las *parcerias* entre los sistemas públicos y las instituciones del tercer sector y las consecuencias para la democratización de la educación.

Para dialogar con los otros países, analizamos las políticas educativas que involucran la relación entre la educación básica pública y privada en Brasil, en todas las etapas (infantil, primaria y secundaria) y modalidades (Educación de Jóvenes y Adultos, Educación Especial y Formación Profesional), así como la historia de esta relación, a la propuesta actual de la gestión pública del gobierno federal y la consultaría del gobierno federal McKinsey Co.<sup>18</sup>, que envuelve varias áreas, incluyendo la educación. Inquirimos las implicaciones de la política o de la *parceria* para la democratización de la educación, principalmente a través del contenido de las propuestas y en qué medida aumenta el acceso a la educación.

En la educación infantil<sup>19</sup>, el análisis es principalmente en las *parcerias* con los sistemas públicos de guarderías comunitarias<sup>20</sup> para la oferta de plazas. La educación infantil se ha convertido en parte de la educación básica como una respuesta a la demanda de los padres, educadores e investigadores. Antes de la Constitución de 1988, fue parte de la Asistencia Social y la oferta se hizo históricamente en *parceria* con instituciones de caridad. La lucha de los educadores, materializada en la Constitución, era para salir de esta condición y pasar a tener condición de oferta pública, con profesionales capacitados, ofrecerse en una institución educativa y ser incluida como una parte de la educación básica, que incluye la educación fundamental y media. La ley que materializa los principios constitucionales, la Ley

---

<sup>17</sup> Este grupo es parte del colectivo nacional, que realiza investigaciones conjuntas y también cada grupo tiene trabajos propios sobre el tema público/privado en la educación. Esta aportación es específica del grupo de la Universidade federal do Rio Grande do Sul.

<sup>18</sup> Ver Oliveira y Bittencourt, 2012.

<sup>19</sup> Sobre la Educación Infantil ver Flores y Susin, 2012.

<sup>20</sup> Las guarderías comunitarias son instituciones privadas filantrópicas, sin fines lucrativos, que reciben dinero público para oferta educacional de los niños de baja renta.

de Directrices y Bases de la Educación Nacional, 1996 (LDBEN), distribuyó competencias entre los entes federales, quedando la educación infantil bajo la responsabilidad de los municipios, que buscaron una alternativa con organizaciones no lucrativas, en muchos casos, a través de las *parcerias*.

Como se mencionó anteriormente, en la década de 1990, Brasil estuvo marcado por el papel restrictivo del Estado respecto a las políticas educativas, siendo el principal foco de financiamiento de la escuela primaria establecido por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización de los Maestros - FUNDEF, regulado por la Ley n.º. 9.424/96. El FUNDEF duró diez años, abarcaba todos los estados, lo cual era un problema porque los estados con mayores recursos seguían teniendo más fondos para la educación, a pesar de la complementación prevista para ser realizada por los estados más necesitados que no alcanzaron la media nacional del costo/alumno/calidad. Esto significa que la desigualdad regional se mantuvo, aunque dentro de los Estados se redistribuyesen los recursos entre la red estatal y las municipales. El Fondo reservaba el 60% de los ingresos destinados a la educación para la universalización de la educación primaria, lo que produjo consecuencias para la concreción del derecho a la educación básica, tanto en la etapa de la educación infantil como en secundaria.

El Fondo se amplió a toda la educación básica por la Ley n.º. 1.494/2007 que estableció el FUNDEB, Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los profesionales en educación, cubriendo todas las etapas y modalidades de la educación. Sin embargo, pudieron ser computadas al fondo público las matrículas de las instituciones con el tercer sector, consolidando así la política de *parcerias* para la oferta de la educación infantil:

1º Será admitido, para efecto de la distribución de los recursos previstos en el inciso II del *caput* del art. 60 del ADCT, en relación de las instituciones comunitarias, religiosas o filantrópicas sin fines lucrativos y convenidas con el poder público, el computo de las matriculas efectuadas:

I - en la educación infantil ofrecida en guarderías para niños de hasta 3 (tres) años; II - (...).

3º Será admitido, hasta el 31 de diciembre de 2016, el computo de las matrículas de las pre-escuelas, comunitarias, religiosas o filantrópicas, sin fines lucrativos, convenidas con el poder público y que atiendan a los niños de 4 (cuatro) y 5 (cinco) años, observadas las condiciones previstas en los incisos I al V del § 2º, efectuadas, conforme el censo escolar más actualizado hasta el día de la publicación de esta ley (Ley n.º 11.494/2007, art. 8º).

Por lo tanto, cuando se dieron los primeros pasos para consolidarse como parte de la educación básica, con la política de financiación, la educación infantil no fue priorizada y terminó siendo ofertada a través de *parcerias*, para generar un ahorro para el sector público. Susin<sup>21</sup> (2009) analizó la *parceria* entre el Sistema Municipal de Educación en Porto Alegre y las guarderías comunitarias<sup>22</sup>, y constató la fragilidad y la precariedad de este servicio con respecto a las condiciones físicas de los locales, el proyecto pedagógico, la remuneración y la

---

<sup>21</sup> Otilia Susin hizo su maestría y doctorado vinculados al grupo de investigación y coordina el tema educación infantil en la investigación actual.

<sup>22</sup> Las guarderías comunitarias son instituciones privadas filantrópicas, sin fines lucrativos, que reciben dinero público para ofertar educación a los niños de baja renta.

capacitación de los docentes y la no gratuidad, con mensualidades<sup>23</sup> cobradas, a la vez que recibían dinero público, atendiendo a familias muy pobres. Otro factor importante cita la ausencia de gestión democrática en las instituciones, con poca transparencia en los criterios de admisión y pago de personal, la falta de criterios para la admisión de los niños, de la rendición de cuentas de la entidad, así como en las relaciones dentro de las guarderías entre los padres y la comunidad.

La educación fundamental, etapa de la educación básica, es considerada obligatoria y derecho público subjetivo desde la Constitución de 1988. Tenía ocho años de duración y fue ampliado a nueve años por la Ley n.º. 11.274, de 6 de febrero de 2006. De acuerdo con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN), la responsabilidad primordial de la oferta está dividida entre los estados y los municipios en régimen de colaboración. En lo que respecta a la educación fundamental, hay tres temas que están siendo investigados: el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) - que representa la política actual de gobierno - y dentro de él, el Plan de Acciones Articuladas (PAR), que promueve alianzas e incluso financia *parcerías* del sistema público con instituciones del tercer sector; la compra de los sistemas privados de educación por los sistemas públicos, lo que interfiere con el contenido y la gestión de la educación pública y; las *parcerías* entre los sistemas públicos y las instituciones del tercer sector tales como el Instituto Ayrton Senna, ya presentado en la sección anterior.

El PDE fue lanzado en 2007 por el Ministerio de Educación. Uno de sus programas es el PAR. Las acciones de este plan fueron desarrolladas, inicialmente, en los municipios que tenían bajo IDEB<sup>24</sup>. Ellos elaboraron un Plan de Acciones Articuladas (PAR), que prevenía la asistencia técnica y financiera a los municipios de la Unión. Los municipios hicieron un diagnóstico y, dependiendo de los problemas que se presentan, eran acciones sugeridas del propio municipio a través de programas de financiamiento de la Unión. Algunas acciones incluyen incentivar *parcerías* con el sector privado, como podemos ver en la siguiente tabla:

Categoría	Tecnología desarrollada por el MEC		Tecnología externa al MEC		Total	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Gestión de la Educación	09	11	06	07	15	18
Enseñanza y Aprendizaje	04	09	51	51	55	60
Formación de los profesionales de la educación	10	12	14	15	24	27
Educación Inclusiva	06	11	01	01	07	12
Portales Educativos	04	05	12	11	16	16
Diversidad y Educación de Jóvenes y Adultos	10	17	07	11	17	28
Educación Infantil	-	-	-	08	-	08

<sup>23</sup> Las instituciones dicen que son contribuciones, pero en los casos estudiados, eran veladamente criterio de admisión y permanencia de los niños, conforme relato de los padres.

<sup>24</sup> Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) creado en 2007, por el gobierno federal y pretende medir la calidad de la enseñanza a través de dos indicadores: a) puntuación media de los estudiantes en exámenes estandarizados al final de determinada etapa da educación básica (4ª e 8ª grados de la enseñanza fundamental y 3º año de la enseñanza media) y b) tasa media de aprobación de los estudiantes de la correspondiente etapa de enseñanza (Peroni, 2009).

TOTAL	43	65	91	104	134	169
-------	----	----	----	-----	-----	-----

Cuadro elaborado a partir de las Guías de Tecnologías Educativas, 2009 y 2011/2012. Fuente: Rossi, Hello y Uczak (2012).

Alexandre Rossi, Liane Helo y Lucia Uczak, son los responsables para el análisis del PDE/PAR en el grupo de investigación. Ellos destacan el número superior de tecnologías desarrollados por iniciativas externas al MEC. Según el Aviso de Llamamiento Público del MEC 01/2009, podrían presentar propuestas de tecnologías:

(...). Además de la presencia del sector privado en casi todas las categorías, aun se distingue concentración predominante en un área estratégica para la educación que es la Enseñanza y aprendizaje. De las 60 tecnologías pre-calificadas, 51 son externas al MEC, y de éstos, 06 son entidades públicas, 01 de persona física, 31 de empresas sin fines lucrativos y 13 del tercer sector, es decir, entidades públicas no-estatales (Rossi; Helo y Uczak, 2012, p. 12).

Así, el Plan de Desarrollo de la Educación avanza en la presencia del Estado en la aplicación del derecho a la educación, pues históricamente la Unión no estaba presente en la educación básica. Eso es una ganancia enorme para la democratización de la educación, pero por lo demás el plan ha fomentado las *parcerias* con instituciones privadas de los sistemas públicos de educación, que es un gran problema para la democratización, ya que ellos traen la lógica del mercado para el sistema público a través de la gestión gerencial, de la disminución de la autonomía de los maestros, del aumento de la competición, pago por mérito, en fin, de un proyecto de la educación antagónico al contraído en el período de democratización en Brasil.

La enseñanza media (secundaria), a pesar de ser parte de la educación básica, fue considerada obligatoria sólo en 2009, con una enmienda constitucional n°. 59, que amplió la obligatoriedad de los cuatro a los 17 años. Por la ley LDBEN, es responsabilidad del Estado la atención a esta etapa de la educación básica. Acerca de la escuela secundaria, estudiamos la *parceria* del Instituto Unibanco con escuelas públicas a través del Proyecto Joven del Futuro. Según el Instituto, el Proyecto "*incluye acciones, métodos y tecnologías que dan a las escuelas secundarias un modelo de gestión integral y participativa, centrada en los resultados*". El Instituto pretende influir en la propuesta pedagógica de la enseñanza media, incorporando una concepción del trabajo y educación empresarial a la educación pública. El proyecto comenzó en 2007 y, en 2012, según el Instituto,

"los resultados del Programa Joven del Futuro dejan de ser de las escuelas, y pasarán a ser de todo el Sistema de Educación. Esto será determinante para que los Estados mejoraran su IDEB y poder redimensionar sus políticas públicas"<sup>25</sup>.

El Instituto Unibanco tiene una característica diferente y muy preocupante, financia directamente la escuela, por eso muchas escuelas públicas se acaban adhiriendo a su propuesta, pues esperan recibir recursos y terminan abdicando de sus metas, lo que interfiere en toda escuela, desde el consejo escolar, hasta el currículo de la educación, porque si no aplican las pruebas, no reciben el financiamiento. Nos preguntamos si no es una "compra de la escuela pública" precarizada después de la falta de inversión en las políticas educativas que fue lo que ocurrió en el Brasil, principalmente en la década de los noventa.

<sup>25</sup> (<http://www.unibanco.com.br>, visitado el 06/12/2011).

Acerca la enseñanza profesional, investigamos el Programa propuesto por el gobierno federal en 2011, PRONATEC (Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo), que tiene la intención de "*mejorar la calidad de la escuela pública, a través del enlace con la educación profesional; ampliar las oportunidades educativas de los trabajadores a través de una mayor capacitación y calificación profesional*" (Ministério da Educação, 2011, art. 2). Para ejecutar el programa están previstas la participación de las instituciones privadas: El PRONATEC podrá ser todavía ejecutado con la participación de las entidades privadas sin fines lucrativos, debidamente autorizados, mediante la celebración de convenio, acuerdo, contrato, ajuste o instrumento congénere (Ibidem. Art. 8). Discutimos la concepción del trabajo propuesto por el gobierno federal que, al transferir recursos a las instituciones privadas para la ejecución del programa, abre la mano al mercado sobre su propuesta de formación profesional.

En lo que atañe a la educación especial<sup>26</sup> nuestra investigación considera tanto la educación básica como la superior. En la educación especial, existe también la transferencia de fondos a las instituciones públicas del tercer sector a través de varios programas como el PDDE (Programa Dinero Directo en la Escuela), el PAED (Programa de Complementación a la Atención Educacional Especializado a las personas Portadoras de Discapacidad). En trabajos anteriores, ya mencionamos que el gobierno históricamente no se responsabilizó por esta modalidad educativa, y en el momento que estaba empezando a ser entendida como un derecho, el nuevo contexto de la racionalización de los recursos obstaculizó la calidad de la implementación de las políticas de inclusión y restringió la expansión de la educación escolar pública especial. De este modo, la práctica de las transferencias de fondos públicos a instituciones no gubernamentales, como APAE, Pestalozzi, etc., para realizar tareas que serían del gobierno, que ahora está reforzado por la retirada del Estado, o la disminución de su desempeño en la ejecución de las políticas, traspasándolas a la sociedad civil (Peroni, 2009).

Por último, destacamos que las *parcerias* que inicialmente estaban en el ámbito estatal y municipal, en la actualidad también se consideran, con la Presidencia de la República, para la elaboración de las políticas nacionales de educación. Enfatizamos la interlocución de los Institutos Unibanco y Ayrton Senna, con el gobierno federal, específicamente en la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, desde donde sus programas se transforman en políticas a nivel nacional, como por ejemplo:

El Instituto Unibanco y la Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) firmaron el día 29 de agosto, a las 11h, el acuerdo de Cooperación Técnica para el desarrollo de estudios, proyectos, investigaciones y evaluaciones en conjunto. El foco de las acciones serán llevadas a cabo mediante el acuerdo en el área de educación, con énfasis en los jóvenes de la Enseñanza Media pública<sup>27</sup>.

El ministro de la Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE), Moreira Franco, firma, en este miércoles (28/9), en São Paulo, el acuerdo de cooperación técnica con el Instituto Ayrton Senna para realizar, de forma conjunta, proyectos y programas de interés común, enfocado en la educación. El objetivo de los trabajos conjuntos será subsidiar a la Secretaria en la formulación de políticas públicas con foco en la educación<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Sobre la educación especial ver Borowsky, (2012), responsable sobre el tema en el grupo.

<sup>27</sup> (<http://www.sae.gov.br/site/?p=7567> visitado el 2 de agosto de 2012)

<sup>28</sup> (<http://www.sae.gov.br/site/?p=8130> visitado el 2 de agosto de 2012)

Justamente, el control social y la colectivización de las decisiones, tan importantes para la construcción de la democracia en el país, acaban estando en manos del control externo promovido por las instituciones privadas, que determinan el contenido de las políticas públicas de educación, desde el ámbito de la legislación y de la organización del sistema educacional nacional, hasta las prácticas escolares cotidianas.

### 3. Algunas consideraciones

En este artículo nos centramos en las *parcerias* entre lo público y privado en la educación en un contexto en que el Estado redefine su papel en relación con las políticas sociales.

En este periodo particular del capitalismo, por un lado avanzamos en la tan batallada democracia, pero por otro, hay un vacío de las políticas sociales, principalmente de las políticas sociales como un derecho universal. Se aumentó, por lo tanto, la separación entre lo económico y lo político, históricamente presente en el capitalismo.

Destacamos también las diferencias entre la Tercera Vía y el Neoliberalismo, y particularmente lo que las dos teorías entienden por democracia, principalmente porque el neoliberalismo tiene su teoría de clase explícita, pero el tercer sector está mucho más diluido, ya que se habla de democratizar la democracia, profundizar la participación de la sociedad civil y sus teorías y estrategias de acción han sido implementadas por gobiernos de la derecha, centro y la izquierda, a nivel internacional.

La Tercera Vía participa del mismo diagnóstico de crisis que el neoliberalismo, confirmando que es el Estado el que gastó mucho con políticas sociales y generó la crisis fiscal. De este modo, cuestionamos la alternativa encontrada en la Tercera Vía, o el Tercer Sector se coloca como una alternativa o es instrumento del proyecto neoliberal. Aun cuando el neoliberalismo propone la privatización y el Estado mínimo, la Tercera Vía pretende reformar el Estado, que pasa a ser coordinador, evaluador de las políticas, pero no es más ejecutor. Así, el Tercer Sector es una estrategia de la Tercera Vía para ejecutar las políticas sociales. La *parceria* entre lo público y lo privado acaba siendo “la política” pública, con grandes implicaciones dentro de las relaciones federativas en la realización del derecho a la educación.

Es importante, todavía, resaltar que la relación público/privada no se inicia en este periodo particular del capitalismo y con la Tercera Vía o el Neoliberalism. Al contrario, como bien analizan Cury (2005, 2008) y Saviani (2005), históricamente fueron tenues las líneas divisorias entre lo público y lo privado en nuestro país, desde el inicio del proceso de colonización. El propio Estado asumió un espacio muy atento a los intereses privados; así, la democratización de la educación pública es, todavía, un largo proceso en construcción (Peroni, 2008).

Cuestionamos porqué las redes públicas buscan *parcerias* con las instituciones privadas, si es una forma de conseguir alcanzar la tan deseada “calidad de la educación” pero usando como parámetro la lógica mercantil. La gestión de la educación históricamente tuvo como parámetro el mercado, como pudimos constatar en los estudios de Félix (1985) y Paro (1993), la gestión democrática, que nace en su contraposición fue construida por los movimientos por la democratización de la sociedad. La gestión gerencial, que se presenta como solución de los problemas de calidad en la educación, llevando como parámetro las

nuevas formas de gerencia de la producción en la reestructuración productiva, termina retomando viejos principios tecnicistas con una nueva ropa. Intentando retirar los aspectos políticos de la práctica educacional y presentándose como técnicas de gestión de problemas a ser resueltos (Peroni, 2009). No es un momento de dictadura más, pero la democracia vive obstáculos, como discutimos en la primera parte del texto.

Cuestionamos, también, quién define la compra de calidad via *parcerias* y hasta qué punto el proceso de municipalización de los años noventa, momento que contribuyó para la expansión de las redes municipales y que, muchas veces, sin recursos humanos capacitados para la elaboración de políticas y, frecuentemente, poco estructurados, acaban seducidos por la idea de “comprar” un producto actualmente llamado tecnología educacional, que “organiza” la Red Escolar. Demandar un producto de una institución privada va en detrimento de la construcción colectiva de espacios de participación.

Al final, tanto luchamos contra el Estado y la sociedad de la dictadura para la construcción de un Estado más transparente, con mayor control social y en el que las prioridades serían ampliamente discutidas de forma participativa. Es evidente que la democracia envuelve relaciones de poder y de clase, pero caemos en la cuenta de que el conflicto ha dado lugar a un nuevo consenso en favor de la lógica del producto en detrimento de la lógica democrática. Concordamos con Mészáros cuando al discutir la necesidad del control social, alerta que *“programas e instrumentos de acción sociopolíticos verdaderamente adecuados sólo pueden ser elaborados por la propia práctica social crítica y autocrítica en el curso de su desarrollo”* (Mészáros 2002, p. 1.008).

En un trabajo anterior, destacamos que las dos principales cuestiones apuntadas como consecuencias de las *parcerias* con el tercer sector, el derecho universal y la gestión democrática, se refieren al mismo foco, la democracia. Así como los derechos sociales materializados en políticas universales acaban cediendo lugar a las políticas fragmentadas y focalizadas, también la participación y la idea de la democracia como pedagogía para la construcción de una sociedad democrática acaba cediendo lugar a la naturalización de lo posible, con políticas filantrópicas, realizadas por ciudadanos de buena voluntad, pero no siempre construidas sobre bases democráticas (Peroni, 2011).

Resaltamos las implicaciones para la gestión democrática, y principalmente para las relaciones federativas, ya que muchas veces las *parcerias* definen previamente lo que será enseñado y acaba determinando la gestión del sistema y no tiene en cuenta la escuela donde la *parceria* es ejecutada.

También, con la *parceria* público/privada y el fortalecimiento del tercer sector, lo privado acaba influyendo, o definiendo lo público, si no en la agenda, se evidencia en la ejecución de las políticas, definiendo el contenido y la gestión de la educación.

Es lo que Harvey (2008) llama la “mercadificación de todo”, con consecuencias graves para la desigualdad social, ya que los derechos sociales materializados en políticas universales acaban cediendo lugar a políticas fragmentadas y focalizadas. Con los cambios en el concepto de igualdad, quedan reforzadas también políticas individualizadoras, focalizadas en desarrollar habilidades y capacidades, con el retorno a la teoría del capital humano, a la meritocracia, donde el éxito o el fracaso son por cuenta y riesgo de los clientes en el mercado, y no de sujetos con derechos materializados en políticas sociales.

### Referencias Bibliográficas

- Adrião, T.; Peroni, V. (2010) *Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Relatório de pesquisa.
- Borowsky, F. (2012) Redefinições no papel do estado e reconfigurações da educação especial: a relação público-privado. In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília: Editora Líber (no prelo)
- Bresser Pereira, L.C (1997). *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Disponível em: [Http://Www.Mare.Gov.Br/Reforma](http://www.mare.gov.br/reforma)
- Buchanan, J.S; McCormick R.; Tollison, R. (1984). *El analisis economico de lo politico: lecturas sobre la teoria de la elección publica*. Madrid: Instituto de Estudios Economicos.
- Comerlatto, L., Caetano, R. (s.f.). As parcerias público-privadas na educação brasileira e as decorrências na gestão da educação: o caso do IAS. In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília: Editora Líber (no prelo)
- Cury, C.R.J. (2005). O público e o privado na história da educação brasileira: comncepções e práticas educativas. In Lombardi, Jacomeli, Silva (org.). *O público e o privado na história da educação brasileira*. São Paulo: Autores Associados, 2005.
- Cury, C.R.J. (2008). Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO e PERONI (org.). Público e Privado na educação novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã.
- Félix, M. de F.C. (1985). *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial*. São Paulo: Cortez editora.
- Flores, M.L., Susin, O. (2012) Relação público privado na educação infantil no Brasil: histórico e desafios atuais, In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília, editora Líber, (no prelo)
- Giddens, A. (2001). *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.
- Giddens, A. (2001a). *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record.
- Giddens, A. (org.). (2007). *O debate global sobre a Terceira via*. São Paulo: Editora UNESP,
- Graciolli E., Lucas, M. (2009). Terceiro setor e ressignificação da sociedade civil. *Revista Margem Esquerda Ensaios Marxistas*, 13, 100-116.
- Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF.
- Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, DF.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003). *Plano de Gestão do Governo Lula*, Brasília, DF.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Presidência da República. Casa Civil (2007). LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB*, Brasília, DF.

## Redefiniciones en el papel del Estado

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009). *Carta de Brasília*. Brasília: DF.
- Ministério da Educação (2011). *Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego*. Brasília, DF.
- Mészáros, I. (2002). *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas/Editora da UNICAMP.
- Montaño, C. (2002). *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, M. De F., Bittencourt, J.M.V. (2012) Concepções que orientam as políticas educacionais para o Brasil. In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília: Editora Líber, (no prelo)
- Paro, V. (1993). *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 6 ed.
- Saviani, D. (2005) O público e o privado na história da educação brasileira. In Lombardi, Jacomeli, Silva (org.). *O público e o privado na história da educação brasileira*. São Paulo: Autores Associados.
- Peroni, V. (2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã.
- Peroni, V. y ADRIÃO, Theresa. (2005) Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In T. ADRIÃO, V. Peroni (org.). *O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã.
- Peroni, V. (2006). Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In V. Peroni, V.L. Bazzo, L. Pegoraro (org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Peroni, V. y Adrião, T. (org.). (2007). *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Peroni, V. y Adrião, T. (2009). A autonomia docente em tempos de neoliberalismo e Terceira Via. In S. Vior, M.R. Misuraca, S.M.M. Rocha (org.). *Formación de docentes Que cambió después de los '90 em las políticas, los currículos y las instituciones?*. Buenos Aires: Jorge Budino ediciones.
- Peroni, V. y Adrião, T. (2011) Privatização do Público versus democratização da gestão da educação. In A. Gouveia, M. Pinto, P. Carbucci (Eds.). *Federalismo e políticas na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Rossi, A., Helo, L., Uczak, L. (2012) Relação público-privada no programa de desenvolvimento da educação: uma análise do plano de ações articuladas, In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília: Editora Líber (no prelo)
- Santos, M.; Rodrigues, R. (2012). Relações entre o público e o privado na Educação Profissional e Tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC. In V. Peroni (org). *Relações entre o público e o privado e implicações para a democratização da educação: diálogos entre Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra*. Brasília, editora Líber, (no prelo)
- Senna, V. (2000) O Programa Acelera Brasil. *Em Aberto*, 17 (71), 145-148.
- Susin, M.O. (2009). *A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 363 f. Tese (Doutorado em Educação) -

## Redefiniciones en el papel del Estado

Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Thompson. E.P. (1981) *A miséria da teoria ou um planetário de erros uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Vieira, E. (2001). A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, 55, 9-29

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

## Entrevistas

Professora [Entrevista]. 2007. Entrevista concedida a Juliana Lumertz e Daniela Dinis em 11 de setembro de 2007, na Secretaria Municipal de Educação, Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.

Diretora [Entrevista]. 2007. Entrevista concedida a Juliana Lumertz e Daniela Dinis em 11 de setembro de 2007, na escola A, Arquivos de Pesquisa, Porto Alegre.