



Educação Unisinos

E-ISSN: 2177-6210

revistaeduc@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Brasil

Alves da Silva Scaff, Elisangela
Estado, Mercado e Educação: arranjos e tendências
Educação Unisinos, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto, 2017, pp. 146-154
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
São Leopoldo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449652565004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

re^oalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Estado, Mercado e Educação: arranjos e tendências

State, Market and Education: Arrangements and tendencies

Elisangela Alves da Silva Scaff¹
Universidade Federal do Paraná
elis-scaff@hotmail.com

Resumo: O presente artigo objetiva apontar e discutir as formas de privatização evidenciadas nas relações que se estabelecem entre Estado, mercado e educação no contexto da educação básica brasileira. Para tanto, realizou-se o levantamento de teses e dissertações sobre essa temática, defendidas nos programas de pós-graduação brasileiros, no período de 2000 a 2012. O estudo foi pautado pela análise de conteúdo baseada em categorias temáticas, quais sejam: Estado, mercado e educação; privatização da/na educação; quase-mercado educacional; gerencialismo e/na/da educação. O estudo evidencia a predominância de parcerias público-privadas como principais formas de privatização no contexto da educação básica brasileira, materializadas pela venda de melhorias para as escolas e redes de ensino e pelas parcerias com o terceiro setor. Circunscritas no âmbito da privatização endógena, esse desenho se caracteriza pela incorporação, pelos setores públicos, de práticas originárias do mercado.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, Política Educacional Brasileira, Estado, Mercado e Educação, Privatização da Educação.

Abstract: The purpose of this article is to point out and discuss the forms of privatization evident in the relationship established between state, market and education in the context of the Brazilian basic education. To this end, we carried out a survey of theses and dissertations on this theme, defended in Brazilian graduate programs, from 2000 to 2012. The study was guided by analysis of the content based on themes, namely: state, market and education; privatization of/in education; educational quasi-market; managerialism and/in/of education. The study highlights the predominance of public-private partnerships as main forms of privatization in the context of Brazilian basic education, materialized by the partnerships with the third sector and by the sale of improvements to schools, as to school systems. Circumscribed with in the endogenous' privatization, this design is characterized by the incorporation of the public sector, originating market practices.

Keywords: Public-Private Partnerships, Brazilian Educational Policy, State, Market and Education, Education Privatization.

¹ Universidade Federal do Paraná. Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE). Rua Gal. Carneiro, 460, 4º andar, sala 407/C, 80060-150, Curitiba, PR, Brasil.

A relação entre Estado, mercado e educação tem se intensificado nas últimas três décadas em decorrência das políticas de ajuste desencadeadas nos mais diversos países do mundo, entre eles o Brasil. Tais políticas retomam os princípios liberais que fundamentam a sociedade capitalista desde a sua origem, trazendo de volta à cena a histórica antinomia entre Estado e Mercado.

Diferentes correntes teóricas sustentam argumentações pró ou contra o fortalecimento do Estado ou do Mercado como provedor de serviços públicos e regulador das relações sociais, políticas e econômicas. Se por um lado a teoria keynesiana propiciou o fortalecimento do papel do Estado até meados da década de 1970, o liberalismo é retomado com força após esse período, reposicionando o mercado como melhor e mais eficiente regulador das relações que se estabelecem na sociedade e modelo de eficiência na oferta de serviços à população.

No campo das políticas públicas, Lubienski (2006, p. 3, tradução minha) analisa que

[...] abordagens baseadas no mercado são bastante populares entre os formuladores de políticas em todo o mundo e tem se constituído em prescrição primordial em contraposição ao planejamento estatal centralizado e burocrático, bem como para a gestão de serviços públicos.

Essas abordagens de mercado estão intimamente relacionadas com a privatização, embora por vezes possam assumir formatos diferenciados em relação à acepção original do termo, o qual, em seu sentido mais elementar, indica que o controle é removido da esfera pública (Lubienski, 2006, p. 5), o que envolve, necessariamente, a transferência de propriedade do público ou do Estado para interesses privados.

Várias formas de privatização se efetivam por meio das reformas mais recentes do setor público. Elas podem se dar pela gestão privada sem a propriedade privada, via contratação de especialistas para gerir os serviços públicos, embora a propriedade permaneça nas mãos do Estado. Também é muitas vezes evidente em termos de governança ou controle, quando os indivíduos ou entidades privadas adquirem maior poder de decisão sobre os serviços públicos (Lubienski, 2006, p. 19).

Menos claras para o autor são as ações em que o serviço ainda é regido e operado pela propriedade pública, enquanto o apoio a tais serviços é transposto para financiadores privados individuais. Ainda mais ambíguas são as formas pelas quais os serviços permanecem fora do controle privado em termos de propriedade, governança, prestação, financiamento e de acesso, mas a produção ou a prestação de tais serviços é modelada em um paradigma particular de estilo empresarial (Lubienski, 2006, p. 19).

Por essas, entre outras razões, a privatização é considerada como um fenômeno complexo, multifacetado e inter-relacionado (Ball, 2009, p. 83), que se constitui em estratégia fundamental para a reforma do Estado e a reforma da educação.

A privatização é uma ferramenta política, que não só constitui uma renúncia por parte do Estado da sua capacidade de gerir os problemas sociais e responder às necessidades sociais, mas também é parte de um conjunto de inovações, mudanças organizacionais e novas relações e associações sociais que juntos desempenham um importante papel na reconfiguração do próprio Estado (Ball e Youdell, 2008, p. 12, tradução minha).

No Brasil, essas reformas tiveram início no final dos anos 1980 e foram consolidadas pelo “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1995), oriundo do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Esse documento apresenta uma redefinição do papel do Estado Brasileiro, o qual “...deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil, 1995, p. 12).

Conforme esclarecem Pereira e Spink (2006), a reforma da administração pública, embora não constasse dos temas da campanha eleitoral do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002), foi uma das principais reformas à qual ele se dedicou, transformando “a antiga e burocrática Secretaria da Presidência, que geria o serviço público, em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado” (Pereira e Spink, 2006, p. 21), a fim de converter a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial.

Sendo um dos autores o escolhido para assumir a pasta do novo ministério, este declara os objetivos da reforma, quais sejam: reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador (Pereira e Spink, 2006, p. 23). A administração pública gerencial é assim definida pelos autores:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados: pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de graus limitados de confiança: como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (Pereira e Spink, 2006, p. 28).

A administração pública gerencial veio sendo implementada durante as duas gestões de Fernando Henrique

Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e permanece durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Suas orientações têm norteado as várias reformas realizadas por esses Governos, entre elas a do Ensino Superior, a Trabalhista e a da Previdência Social.

Akkari (2011) argumenta que as grandes privatizações de serviços de transporte, saúde, correios, telecomunicações, entre outros, iniciadas nos países desenvolvidos a partir da década de 1980, estimulou essa tendência no grande mercado da educação, uma vez que a ampliação da escola para todos acaba por movimentar milhões de dólares todos os anos. “Trata-se de um mercado garantido e inesgotável” (Akkari, 2011, p. 50).

Essa privatização nem sempre ocorre de forma direta, mas no caso da educação tende a ser “camuflada”, na forma de pagamento de bolsas e financiamentos estudantis, por exemplo, fato que, sob o pretexto de ampliação das oportunidades de acesso à educação, acaba por fortalecer a concepção de educação como mercadoria.

Recorrendo a uma definição de mercadoria como tudo que possa ser “comprado ou vendido”, numa perspectiva de acumulação de capital, Oliveira (2009) questiona a redução do sentido social da educação aos interesses do lucro, o que “representa um empobrecimento tanto do conceito de educação, quanto de seu sentido para a coesão e viabilidade das sociedades” (Oliveira, 2009, p. 433). O autor chama a atenção para o caráter mundial de tal transformação, cuja expressão se dá de formas diversas, que vão...

[...] da oferta direta de cursos, presenciais e a distância, à produção de materiais instrucionais, na forma de livros, apostilas e softwares, às empresas de avaliação, ou, mais precisamente, de medida em larga escala, às consultorias empresariais na área e até mesmo à ação de consultores do meio empresarial que assessoram tanto a inserção de empresas educacionais no mercado financeiro, quanto direcionam investimentos de recursos para a educação (Oliveira, 2009, p. 753).

No plano da educação, essas reformas têm atingido, de modo mais intenso, o ensino superior (Oliveira, 2009), mas se ampliam aos poucos para outros níveis de ensino, constituindo-se em uma tendência global de privatização da educação, que pode ser registrada desde a ampliação da atuação do setor privado na educação superior, já expandida para o mercado de ações internacionais (Oliveira, 2009), até a mudança do modelo de gestão das políticas educacionais, por meio de reformas que visam transferir a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública.

Exemplo dessa tendência é dado pelo jornal *Valor Econômico*, que noticia, um dia após a reeleição da

Presidenta Dilma Rousseff, em 2014, a liderança de duas empresas da área educacional em alta no Ibovespa, a Estácio, com 9,7% e a Kroton, com 7,61%. A reportagem vincula essa alta à expectativa de investidores de que, após a reeleição, as políticas adotadas no primeiro mandato da presidenta, como Pronatec, Fies e Prouni, sejam ampliadas nos próximos quatro anos (*Valor Econômico*, 2014).

Dois modelos de privatização são classificados por Ball e Youdell (2008, p. 10), o exógeno e o endógeno. A privatização “exógena” é definida pelos autores como aquela que envolve a abertura dos serviços públicos de educação ao setor privado por meio de acordos com base no benefício econômico e uso do setor privado na concepção, gestão ou prestação de diferentes aspectos da educação pública. Já a privatização “endógena” envolve a importação de ideias, métodos e práticas do setor privado para tornar o setor público cada vez mais comercial.

Os autores indicam que as análises das políticas educacionais em todo o mundo evidenciam tendências de privatização em diversos contextos nacionais (Ball e Youdell, 2008, p. 41). No entanto, as trajetórias de privatização daquelas nações que optam por estas políticas mais recentemente não refletem simplesmente as trajetórias dos primeiros privatizadores. Nesse contexto, identificam que um número de nações recém-privatizadas adotou formas endógenas mais antigas de privatização, bem como as formas mais recentemente concebidas como privatização exógena.

O estudo aqui apresentado objetiva identificar quais formas de privatização da educação predominam no contexto da educação básica brasileira. Para tanto, realizou-se o levantamento de teses e dissertações sobre essa temática, defendidas nos programas de pós-graduação brasileiros, no período de 2000 a 2012. Para além do objetivo inicial da pesquisa, tal levantamento permitiu identificar o nível de consolidação do conhecimento sobre a matéria, com vistas a apontar os avanços do conhecimento e os desafios para a pesquisa nesse campo.

A produção dos Programas de Pós-Graduação brasileiros (2000-2012)

A pesquisa que originou este artigo foi desenvolvida a partir de levantamento realizado no banco de teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e nos sites dos Programas de Pós-Graduação brasileiros. O estudo foi pautado pela análise de conteúdo baseada em categorias temáticas, quais sejam: Estado, mercado e educação; privatização da educação; quase-mercado educacional (educação e quase-mercado; mercado educacional; educação e mer-

cadoria; mercantilização da educação); gerencialismo e/na/da educação.

O levantamento de dados retornou 85 trabalhos defendidos entre os anos 2000 e 2012 sobre a temática, sendo 44 referentes à educação básica e 41 sobre a educação superior. A quantificação da distribuição dessa produção permite apontar a possibilidade de consolidação de pesquisa sobre o tema, o que é referendado por Silva e Jacomini (2016), em levantamento da produção dos programas de pós-graduação brasileiros conceituados pela Capes com nota igual ou superior a 5, no período de 2000-2010. Entre as temáticas destacadas pelas autoras encontra-se no Eixo 4: “Reformas educacionais, neoliberalismo na educação, terceiro setor e organizações sociais na educação, Estado e reformas educacionais, análise e avaliação de políticas educacionais”, o maior número de teses e dissertações produzidas por esses programas no período analisado.

A região Sudeste concentra a maior quantidade de teses e dissertações na área, totalizando 26 instituições e 46 trabalhos.

Entre as instituições da região sudeste, quatorze possuem apenas um trabalho produzido, seis encontram-se com dois trabalhos produzidos, cinco com três trabalhos e uma com cinco trabalhos. A instituição que concentra maior quantidade de trabalhos na área, no entanto, os apresenta distribuídos em vários programas, nenhum deles da área de educação. Na região Sul, das oito instituições levantadas, duas concentram 50% dessa produção. Na região Nordeste, há produções em sete instituições, das quais três concentram mais de 50% da produção sobre o tema. Na região Centro-Oeste, das cinco instituições localizadas, duas possuem mais de uma produção sobre a temática e a região Norte apresenta apenas um trabalho.

A distribuição das pesquisas em programas de pós-graduação localizados nas cinco regiões brasileiras

permite inferir o alcance da expansão do mercado educacional no Brasil, embora não seja possível estabelecer uma relação imediata entre a produção do conhecimento e a realidade local, já que nem sempre o objeto de pesquisa em uma determinada região se localiza em seu território. Observa-se ainda que alguns estudos possuem contorno teórico, não tendo como base dados empíricos da realidade local.

Identifica-se, pelas informações do Gráfico 2, que 69% das dissertações e teses sobre o tema foram produzidas em programas de pós-graduação em educação e 31% têm origem em programas de outras áreas do conhecimento, todas localizadas no colégio das ciências humanas e sociais. Para além da área de educação, a área que evidencia maior interesse pela temática, totalizando sete estudos desenvolvidos, é a de Administração, que concentra seus estudos no crescimento do mercado da educação superior no Brasil e na incorporação de modelos gerenciais de gestão na educação básica pública. A interseção de diferentes áreas de pesquisa interessadas pela temática aponta terreno fértil para a construção de um campo multidisciplinar que possa corroborar para consubstanciar a produção de conhecimento sobre o assunto.

O Gráfico 3 indica tendência crescente de produção acadêmica sobre o tema, pois embora registre-se apenas uma produção nos anos 2000, 2002 e 2004, esse número chega a dez em 2008 e 2012, e quatorze trabalhos em 2011.

O Gráfico 4 permite identificar uma significativa concentração das produções em dissertações de mestrado, que acumulam mais de 70% dos trabalhos identificados, ficando as teses de doutorado com índice inferior a 30%. Esse dado permite inferir sobre a necessidade de aprofundamento dos estudos acerca da temática, uma vez que as dissertações de mestrado tendem a se ater ao levantamento de dados, com res-

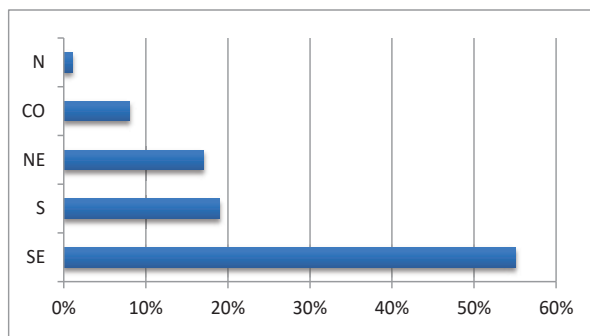


Gráfico 1. Teses e dissertações por região geográfica (2000-2012).

Graph 1. Theses and dissertation by geographical region (2000-2012).

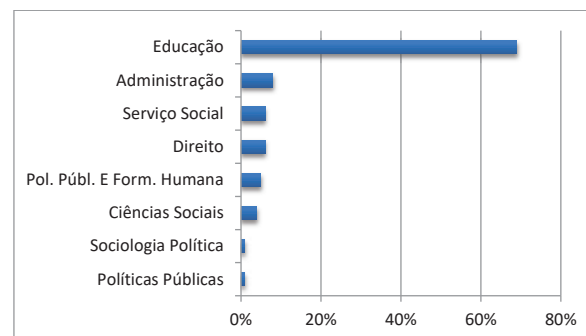


Gráfico 2. Distribuição das dissertações e teses por área do programa (2000-2012).

Graph 2. Distribution of dissertation and thesis by program area (2000-2012).

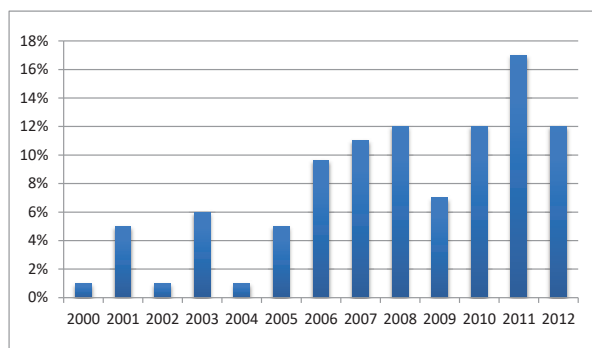


Gráfico 3. Distribuição das dissertações e teses por ano de defesa (2000-2012).

Graph 3. Distribution of dissertation and thesis by year defense (2000-2012).

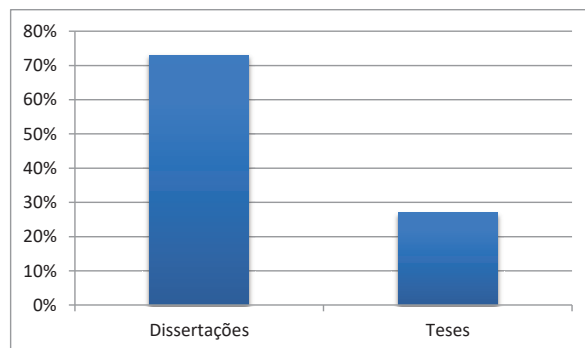


Gráfico 4. Distribuição por nível do programa (ou tipo de produção) (2000-2012).

Graph 4. Distribution by program level (or type of production) (2000-2012).

tritas possibilidades de análise, dado o tempo exíguo para a conclusão do curso.

Na análise dos temas abordados foram priorizados aqueles trabalhos desenvolvidos a partir de investigações empíricas, de forma que os estudos teóricos e conceituais estão classificados no campo “outros”. Tal opção se justifica pelo interesse nas práticas de privatização da educação desenvolvidas no plano local.

É possível observar que a privatização da educação aparece em evidência, haja vista a quantidade significativa de estudos sobre as parcerias público-privadas na educação básica.

A dicotomia público-privado remete às origens da sociedade capitalista, fundada sob os princípios do direito privado, ancorado na família, na propriedade e na herança. O direito público se estabelece em contraposição ao interesse individual, levando à subordinação

e até eventual supressão do direito privado, por meio do aumento da intervenção estatal na regulação dos comportamentos individuais (Bobbio, 2007).

Essa dicotomia atravessa toda a organização da sociedade contemporânea, que ora se firma pelo direito público, fortalecendo o poder do Estado, e ora defende o direito privado, sustentado na liberdade individual, pelo qual o Estado é visto como um obstáculo ao desenvolvimento do capital, argumento pelo qual as teorias liberais defendem a privatização dos serviços públicos.

As releituras do pensamento liberal vêm se fortalecendo desde a década de 1940, com Milton Friedman e Friedrich Von Hayek, precursores do pensamento denominado neoliberal, até o momento atual, em que a teoria da Terceira Via passa a orientar as relações entre Estado e Mercado, incidindo diretamente sobre a educação, especialmente no que se refere às parcerias público-privadas identificadas no Gráfico 5. Tal constatação nos leva a priorizar a discussão dessa temática, sobre a qual estão concentradas mais de 50% das pesquisas inventariadas.

As parcerias público-privadas na educação brasileira

Os estudos sobre as parcerias público-privadas na educação básica enfocam principalmente o estado de São Paulo, mas também são contempladas experiências desenvolvidas nos estados do Paraná, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

A aquisição de pacotes de material didático concentra 25% das pesquisas sobre o tema, já 16% dos estudos analisam parcerias relacionadas à melhoria da gestão

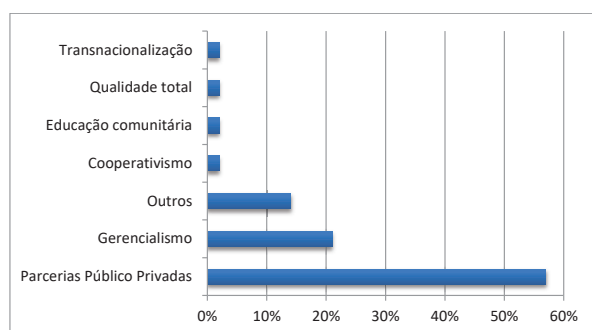


Gráfico 5. Temas abordados pelos trabalhos referentes à educação básica (2000-2012).

Graph 5. Themes discussed in the papers regarding basic education (2000-2012).

Nota: O termo outros se refere a pesquisas de caráter teórico-documental.

educacional municipal. Outros 16% abordam parcerias entre as redes de ensino e organizações do terceiro setor.

Análise preliminar da produção brasileira aponta para uma significativa concentração dos estudos sobre as parcerias público-privadas na “venda de melhorias” (Ball, 2009) para a escola pública, seja no que se refere a materiais didáticos ou às melhorias de gestão escolar, tópico que soma 51% das pesquisas desenvolvidas sobre o assunto em tela.

Essa modalidade de privatização é materializada em serviços de consultoria para a gestão educacional, avaliação de alunos, formação continuada de professores, material didático, tecnologia educacional, metodologia de ensino, entre outros recursos que prometem melhorar os resultados educacionais das escolas, aproximando-as do padrão de qualidade da escola privada, considerada de qualidade superior.

Venda de melhorias para as escolas públicas: currículo, metodologias de ensino e gestão educacional

As teses e dissertações levantadas por esta pesquisa apontam duas vertentes de “venda de melhorias” para as escolas, quais sejam: materiais apostilados de ensino e tecnologias de gestão educacional. Entre as pesquisas identificadas, cinco analisam a parceria público-privada no processo de relação entre Estado e mercado com vistas à privatização da educação (Paula, 2008; Rossi, 2009; Mirandola, 2010; Gomes, 2012) e uma dissertação se atém ao currículo inserido nas escolas por meio desses materiais.

Via de regra, a venda de material apostilado encontra-se associada à metodologia de ensino disponibilizada em guias didáticos, bem como à formação de professores para uso de tal material, como informa Mirandola (2010, p. 8):

A partir de 2006, depois de contratar a Editora SolSoft's e Livros Ltda., o município [Poá, SP] passou a receber um pacote didático pedagógico sob a denominação “Sistema Objetivo Municipal de Ensino” (SOME). A contratação inclui o fornecimento de material apostilado para os alunos, manual orientador e “capacitação” para os professores.

Destacam-se como protagonistas dessas parcerias o Sistema COC de Ensino, o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME) e o Sistema de Ensino Positivo. Rossi (2009) pesquisou 16 municípios paulistas com menos de 10.000 habitantes que possuem parceria para aquisição

de material apostilado e constatou que 69% adotam o sistema COC².

A “venda de melhorias” é apontada por Ball (2009) como uma das formas de privatização que tem recebido pouca atenção de pesquisadores que abordam a temática. Isso porque, tradicionalmente, não é novidade a contratação de serviços não diretamente ligados ao processo educativo para as escolas, como alimentação, transporte, entre outros.

No entanto, nos últimos anos, tem se ampliado significativamente a contratação de serviços diretamente ligados ao ensino e à gestão da escola. Adrião *et al.* (2009, p. 805), em pesquisa realizada em 2007, relatam que 25% dos municípios paulistas declaravam utilizar algum sistema apostilado. Em conjunto com a aquisição de materiais didáticos, ou independentemente dela, os sistemas de ensino estão fazendo uso cada vez maior de consultores privados. “Esses consultores e empresas de serviços de educação estão interessados em exportar a sua ‘experiência’ e seus ‘produtos’ de educação em todo o mundo” (Ball e Youdell, 2008, p. 27, tradução minha).

No Brasil, as pesquisas identificadas sobre consultorias privadas para melhoria da gestão educacional analisam experiências da Fundação Luiz Eduardo Magalhães no estado da Bahia, do Instituto Ayrton Senna, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul e da Fundação Pitágoras em Minas Gerais.

A parceria analisada por Pimentel (2009) aborda o Programa Educar para Vencer (EPV), desenvolvido no estado da Bahia com vistas à promoção da modernização dos serviços oferecidos pela escola e consequente melhoria da qualidade da educação, em parceria com a Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM). Essa fundação tem como finalidade “realizar pesquisas, planejar, fomentar, apoiar e executar ações nas áreas de desenvolvimento e capacitação de pessoas e de modernização da gestão e dos serviços públicos” (FLEM, 2014). No entanto, o que o estudo evidencia é que as estratégias de gestão propostas pela Fundação estão mais relacionadas à lógica de mercado produzida nas empresas capitalistas.

Dantas (2011) e Lumertz (2008) analisam os resultados da parceria de municípios brasileiros com o Instituto Ayrton Senna nos estados de Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, respectivamente, com vistas ao fortalecimento da gestão das secretarias municipais de educação e das unidades escolares. Os resultados apontam para significativas limitações à autonomia da escola (Lumertz, 2008, p. 106) e uma forte responsabilização do diretor escolar (Dantas, 2011, p. 36).

² Empresa brasileira vendida em 2010 para o grupo editorial britânico Pearson Education, que controla o jornal *Financial Times* (Folha de S. Paulo, 2010). Junto com o COC foram adquiridos o Pueri Domus, Dom Bosco e Name, operações logísticas, gráficas e o portal educacional Klick Net, sistemas de ensino da rede SEB (Sistema Educacional Brasileiro) que movimentava US\$ 2 bilhões no ano em que foi realizada a transação financeira.

De fato, as propostas dessas empresas de assessoramento com vistas à melhoria da qualidade da educação visam instituir na gestão pública os padrões de gerenciamento de mercado, pelos quais a qualidade da educação é traduzida em elementos quantitativos. Nesse contexto, a gestão educacional e escolar adquire papel estratégico, pelo qual o gestor se constitui em “elemento-chave das políticas de privatização” (Ball e Youdell, 2008, p. 21).

As grandes mudanças na política de educação dos anos oitenta outorgaram aos gestores novas competências que lhes permitem controlar os seus orçamentos organizacionais, funcionários (salários e recrutamento) e processos decisórios internos de forma inovadora e criativa, a fim de alcançar os objetivos e propósitos da reforma educacional (Ball e Youdell, 2008, p. 21, tradução minha).

Esse processo, denominado *School-Based Management* (SBM) consiste na descentralização da autoridade ao nível da escola, transferindo a responsabilidade sobre os resultados escolares para diretores, professores, pais, às vezes aos alunos e outros membros da comunidade escolar.

A responsabilização, aliada a uma restrita autonomia financeira, tem levado grande parte das escolas a recorrer a assessorias com vistas ao cumprimento das novas exigências postas. Essas parcerias são realizadas com empresas privadas, sistemas de venda de apostilas, como a FLEM e a Fundação Pitágoras, e com organizações do terceiro setor, caso em que se enquadra o Instituto Ayrton Senna (Adrião e Peroni, 2013).

Parcerias entre a educação pública e o terceiro setor

Além das pesquisas que tratam do Instituto Ayrton Senna, já examinadas no item anterior, as parcerias entre prefeituras e escolas com organizações do terceiro setor são abordadas por 16% das dissertações e teses em análise, contemplando precipuamente a educação infantil. As organizações do terceiro setor são definidas como uma “esfera de atuação pública não-estatal, formada a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum” (BNDES, 2001, p. 4).

O terceiro setor configura-se como intermediário entre o privado e o público (Jessop, 2002, p. 150), pelo qual algumas funções técnico-econômicas, políticas e ideológicas anteriormente atribuídas aos estados foram transferidas integralmente, ou compartilhadas com outros atores (para-estatal, não-governamental, privado ou comercial), arranjos institucionais ou regimes (Jessop, 2002, p. 199). Ressalta o autor:

Está em jogo aqui a importância crescente de formas (e níveis) muito variadas de parceria entre o oficial, o para-estatal e as ONGs na gestão de relações econômicas e sociais em que o Estado é muitas vezes apenas o primeiro entre iguais. Isto leva a uma indefinição da divisão entre público e privado, para implantação consciente do princípio da subsidiariedade, um papel mais importante para o setor informal, bem como a iniciativa privada (especialmente na provisão de bem-estar e consumo coletivo) [...].

Estudo desenvolvido pelo IBGE sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil) registra um crescimento de 8,8% no número de Fasfil no Brasil, entre 2006 a 2010, passando de 267,3 mil em 2006, para 290,7 mil em 2010 (IBGE, 2010, p. 9). São enquadradas nessa categoria as entidades que atendam, simultaneamente, aos cinco critérios a seguir:

- (a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- (b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins;
- (c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- (d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e
- (e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (IBGE, 2010, p. 13).

Considerando tais critérios, essas entidades correspondem a três figuras jurídicas no Código Civil Brasileiro: associações, fundações e organizações religiosas, as quais assumem denominações diversas, como: instituições filantrópicas, organizações comunitárias, organizações não-governamentais (ONGs), entre outras que cumprem o papel intermediário entre o privado e o público.

Entendida dessa forma, a definição de terceiro setor é considerada intrinsecamente problemática, posto que o termo é usado para se referir a uma ampla gama de organizações e atividades que não necessariamente se veem como parte de uma única entidade. Essa diversidade inclui importantes instituições filantrópicas, agências internacionais não governamentais, cooperativas com história organizacional que remete ao século XIX, bem como empresas sociais que disputam espaços entre o comércio e a ação social e pequenos grupos comunitários (Ichilov, 2012).

No que tange às ONGs internacionais, Ichilov (2012) informa que passaram de 3 mil em 1975, para 25 mil em

1997. No Brasil, estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2005, retratava um aumento de 215% no número de ONGs no país (IBGE, 2008). Embora as ONGs sejam frequentemente percebidas como parte de uma “sociedade civil global”, elas representam mais uma rede de grupos de interesse, do que estruturas representativas formais (Ichilov, 2012, p. 290, tradução minha).

Essa multiplicidade de interesses e representações passa a influenciar diretamente nas políticas sociais do Estado, a partir do momento em que as organizações do terceiro setor assumem atividades como a promoção ou manutenção de bem-estar social, preenchendo assim o vácuo de direitos deixados pelo Estado, ao mesmo tempo em que esvaziam o conceito de políticas sociais como a materialização de direitos (Peroni, 2013, p. 243-244). A autora esclarece que “[...] a principal estratégia de retirada do Estado da execução direta das políticas sociais é a parceria público/privada, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado [...]” (Peroni, 2013, p. 243).

Trata-se de uma “nova epistemologia” (Ichilov, 2012, p. 291) que transforma profundamente todos os aspectos da educação, uma “metaorganização” que “...envolve o redesenho reflexivo das organizações, a criação de organizações intermediárias, o reordenamento das relações inter-organizacionais, bem como a gestão de ecologias organizacionais” (Jessop, 2002, p. 241). Nesse contexto, se configura uma “redefinição das fronteiras entre o público e o privado” (Peroni, 2013, p. 246), cujo “re-desenho” passa a exigir que privatização e Estado sejam pensados em conjunto (Ball, 2009, p. 97).

A incorporação de organizações não governamentais, organismos internacionais, estados nacionais, entre outras agências, à macro-estrutura da governança global, vem exigir o estabelecimento de novas relações entre o Estado e essas agências, entre elas o mercado e as organizações do terceiro setor.

Considerações finais

O estudo realizado evidencia uma expressiva produção acadêmica nacional a respeito da relação entre Estado, mercado e educação, mais particularmente no que se refere às diversas formas de privatização da educação que se efetivam a partir do fortalecimento dessas relações.

No contexto da educação básica brasileira, as formas de privatização destacadas se referem sobretudo às parcerias público-privadas, materializadas pela venda de melhorias para as escolas e redes de ensino e pelas parcerias com o terceiro setor, temáticas que abarcam mais de 50%

da produção dos programas de pós-graduação brasileiros. Circunscritas no âmbito da privatização endógena, esse desenho se caracteriza pela incorporação, pelos setores públicos, de práticas originárias do mercado.

As pesquisas desenvolvidas no Brasil evidenciam a concretização dessa tendência, mais particularmente no que se refere aos currículos das escolas de educação básica, que passam a ser determinados pelos pacotes adquiridos das empresas privadas de melhorias de ensino; à formação docente, em grande parte executada pelas empresas fornecedoras de pacotes didáticos; bem como à gestão educacional, que passa a incorporar valores de mercado, seja pelas políticas avaliativas do governo federal, que levam à supervalorização dos índices de desempenho dos alunos, dos professores e das escolas, seja pela aquisição de modelos de gestão empresarial fornecidos pelas empresas e organizações não governamentais.

O caráter recente do estreitamento das relações entre Estado, mercado e educação básica no Brasil, bem como sua crescente expansão e a inexistência de estudos que comprovem a efetividade de tais arranjos na melhoria da qualidade da educação alertam para a necessidade de aprofundamento dos estudos nessa área.

Referências

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. 2009. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educ. Soc.*, **30**(108):799-818.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300009>
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. 2013. *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna*. Goiânia/Recife, FUNAPE/ANPAE, 16 p.
- AKKARI, A. 2011. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis, Vozes, 143 p.
- BALL, S.J. 2009. Privatising Education, Privatising Education Policy, Privatising Educational Research: Network Governance and the “Competition State”. *Journal of Education Policy*, **24**(1):83-99. Disponível em: <http://eric.ed.gov/?id=EJ826693>. Acesso em: 12/04/2014.
- BALL, S.J.; YOUDELL, D. 2008. *Hidden Privatisation in Public Education*. Institute of Education, University of London. Education International. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.534.7273&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 07/05/2014.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). 2001. *Terceiro setor e desenvolvimento social*. Relato Setorial N. 3. Brasília, BNDES, 35 p.
- BOBBIO, N. 2007. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 173 p.
- BRASIL. 1995. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Ministério da administração e Reforma do Estado, 88 p.
- DANTAS, L.C.L. 2011. *Política de gestão escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: implicações da parceria*

- público-privada (2005-2008). Campo Grande, MS. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica Dom Bosco, 116 p.
- FOLHA DE S. PAULO. 2010. Britânicos compram COC por R\$ 888 mi. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2307201012>. Acesso em: 07/11/2014.
- FUNDAÇÃO LUIZ EDUARDO MAGALHÃES (FLEM). 2014. Sobre a FLEM. Disponível em <http://www.flem.org.br/fundacao/flem/>. Acesso em: 07/06/2017.
- GOMES, J.C.A. 2012. *As apostilas dos sistemas de ensino sob uma lógica empresarial*. Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 221 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2008. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>. Acesso em: 20/11/2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2010. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 05/09/2015.
- ICHILOV, O. 2012. Privatization and Commercialization of Public Education: Consequences for Citizenship and Citizenship Education. *Urban Review*, 44:281-301.
<https://doi.org/10.1007/s11256-011-0191-0>
- JESSOP, B. 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, Polity, 343 p.
- LUBIENSKI, C. 2006. School Choice and Privatization in Education: An Alternative Analytical Framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1):1-38. Disponível em: <http://www.jceps.com/archives/511>. Acesso em: 07/05/2014.
- LUMERTZ, J.S. 2008. *A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola*. Porto Alegre, RS. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 118 p.
- MIRANDOLA, C.B.S. 2010. *A contratação de uma empresa privada de ensino pela rede pública municipal de Poá-SP (gestão 2005-2008): a voz dos professores do ensino fundamental I*. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 160 p.
- OLIVEIRA, R.P. de. 2009. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, 30(208):739-760.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300006>
- PAULA, A.R. de. 2008. *Privatização e mercantilização do Ensino Público: a parceria entre a Prefeitura do Município de Itupeva e o sistema COC de ensino*. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade Nove de Julho, 342 p.
- PEREIRA, L.C.B; SPINK, P. 2006. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 316 p.
- PERONI, V.M.V. 2013. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, 13(2):234-255.
- PIMENTEL, F.M. 2009. *Educação Pública Mercantilizada: a lógica do mercado na atuação na Fundação Luis Eduardo Magalhães*. Salvador, BA. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, 136 p.
- ROSSI, L. 2009. *Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes*. Rio Claro, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 183 p.
- SILVA, A.A.; JACOMINI, M. 2016. A pós-graduação e a pesquisa sobre/na educação básica: relações e proposições. *Educação e Pesquisa*, p. 1-18 [Ahead of print].
<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201604143113>
- VALOR ECONÔMICO. 2014. Estácio e Kroton lideram altas na Bovespa. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/valor-online/2014/10/27/estacio-e-kroton-lideram-altas-na-bovespa.htm>. Acesso em: 27/10/2014.

Submetido: 26/11/2015

Aceito: 04/05/2017