

## REFORMA DO ESTADO E A LEGITIMAÇÃO DO SETOR NÃO EXCLUSIVO NA EDUCAÇÃO

Taisa Carla Pereira<sup>1</sup>

Isaura Monica Souza Zanardini<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho é um recorte da dissertação de mestrado na qual tivemos o objetivo de demonstrar de que forma a legitimação do setor não exclusivo do Estado tem sido foco das orientações de organismos internacionais. Neste artigo apresentamos fragmentos de documentos que demonstraram que a política educacional brasileira vem sofrendo influências externas e internas. Tais pressões objetivam disseminar argumentos de ineficiência do Estado no que diz respeito a educação brasileira. Os estudos deixaram em evidência que a necessidade de reforma do estado tem sido orientada pelos Organismos Internacionais em diferentes documentos e posteriormente demonstraram ter sido incorporadas às políticas educacionais por meio das parcerias público-privadas. Tal estudo possibilitou uma reflexão necessária sobre as implicações decorrentes dessas parcerias para a política educacional.

**Palavras-chave:** Reforma do estado. Organismos internacionais. Política educacional. Parcerias público-privadas.

### STATE REFORM AND THE LEGITIMATION OF THE NON-EXCLUSIVE SECTOR IN EDUCATION

**ABSTRACT:** This work is a cut of the master dissertation submitted to obtain the master's degree. We aimed to demonstrate how the legitimacy of the non-exclusive sector has been the focus of the guidelines of international organizations. In this article we present fragments of documents that have demonstrated that the Brazilian educational policy has been suffering external and internal influences. Such pressures aim to disseminate arguments of state inefficiency with respect to Brazilian education. The studies made clear that the need for state reform has been guided by International Organizations in different

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE, Brasil. Pesquisadora do GEPES - Unioeste - Cascavel. Professora da Rede Municipal de Ensino de Cascavel - PR.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela UNICAMP, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Especialista em Fundamentos da Educação e Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando no curso de Graduação em Pedagogia e Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIOESTE - Campus de Cascavel.

documents and subsequently demonstrated to have been incorporated into educational policies through public-private partnerships. This study allowed a necessary reflection on the implications of these partnerships for educational policy.

**Keywords:** State reform. International organizations. Educational policy. Public-private partnerships.

## LA REFORMA DEL ESTADO Y LA LEGITIMACIÓN DEL SECTOR NO EXCLUSIVO DE LA EDUCACIÓN

**RESUMEN:** Este trabajo es un extracto de la tesis de maestría en la que pretendíamos demostrar cómo la legitimación del sector no excluyente del Estado ha sido el foco de los lineamientos de los organismos internacionales. En este artículo presentamos fragmentos de documentos que demuestran que la política educativa brasileña ha venido sufriendo influencias externas e internas. Dichas presiones apuntan a difundir argumentos sobre la ineficiencia del Estado con respecto a la educación brasileña. Los estudios mostraron que la necesidad de reforma del Estado ha sido orientada por Organismos Internacionales en diferentes documentos y luego demostró que fueron incorporadas a las políticas educativas a través de alianzas público-privadas. Tal estudio permitió una reflexión necesaria sobre las implicaciones de estas alianzas para la política educativa.

**Palabras clave:** Reforma del Estado. Organismos internacionales. Política educativa. Asociaciones Público-Privadas.

## Introdução

A crise do capital nas últimas décadas tem sido mundial e a política governamental brasileira vem sofrendo influência externa de documentos internacionais e nacionais dos mais variados setores. As pressões externas levantadas nesse artigo englobam alguns Organismos Internacionais (OI): Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). As pressões internas são resultado da

correlação de forças entre o próprio governo brasileiro e os mais diversos setores da sociedade.

A falta de investimento nas políticas sociais foi intensificada a partir da década de 1990 e vem sendo sugerida nos documentos desses Organismos Internacionais. Nesse passo, a reestruturação do aparelho estatal e suas ações enquanto política demonstraram a paulatina retirada do Estado, no que diz respeito ao atendimento das demandas sociais. Percebemos que o atendimento educacional público é financiado pelo Estado, mas, frente às inúmeras influências internas e externas, uma grande fatia desse orçamento passa a ser administrada pela iniciativa privada ou pelo público não-estatal, permitindo a atuação do empresariado multifacetado: ora com o rótulo de instituto, ora fundação, organização social, organização não governamental e por empresas.

Inicialmente podemos indicar que a reforma do Estado, desencadeada no Brasil a partir de 1990, apontava uma ineficiência em relação à capacidade do Estado sendo que, para superá-la, era necessária a ampliação de sua eficiência e capacidade de regulação, bem como das instituições a ele relacionadas (ZANARDINI, 2006). Isso significa que o corte nas políticas sociais e o redimensionamento do papel do Estado, exigiu reconfigurações em todas as áreas. Desse modo, com o objetivo de adaptar a Educação às novas demandas da sociedade capitalista, coube ao Estado propor mudanças em diversas áreas, inclusive na educacional.

Nosso entendimento é de que a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, e a posterior publicação do Relatório "Educação um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI" (UNESCO, 2001), iniciaram a disseminação da ideia de que a Educação também é chamada a contribuir para superação dos problemas mundiais contemporâneos.

Naquele momento, o Presidente da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, Jacques Delors, escreveu que para repensar a educação, seria necessário existir uma colaboração entre o que ele designou de atores principais para o sucesso das reformas educativas, a comunidade local, especificamente, "os pais, os órgãos diretivos das escolas e os professores; em segundo lugar, as autoridades oficiais; em terceiro lugar, a comunidade internacional", nos revelando o início da propagação mundial desse entendimento no ano de 1996 (UNESCO, 2001, p.25).

## Política educacional brasileira no foco dos Organismos Internacionais

A partir da publicação desse Relatório da Unesco no Brasil, o discurso governamental pretendeu posicionar o governo sobre a necessidade de reforma do Estado. Na apresentação da edição brasileira, o então Ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza afirmou:

O Relatório dá especial ênfase ao papel dos professores como agentes de mudanças e formadores do caráter e do espírito das novas gerações, tendo em vista a necessidade de evitar preconceitos étnicos e o totalitarismo. Destaca, também o papel político daqueles a quem compete assegurar ao mesmo tempo a estabilidade do sistema educativo e a capacidade de se reformar e garantir a coerência do conjunto. Assim, estou seguro de que a edição brasileira do Relatório coordenado por Jacques Delors contribuirá para o processo em que, de modo especial, se empenha o Ministério da Educação, qual seja, o de repensar a educação brasileira (UNESCO, 2001, p.10).

A partir dali propositadamente foi disseminado que era preciso uma parceria entre governos e os “atores” mencionados por Jacques Delors (UNESCO, 2001). Nessa perspectiva a educação deve ser entendida como responsabilidade de todos, o que a priori gera um certo conforto por parecer que inúmeros atores estão sendo chamados a participar, mas que comprovadamente não se materializou nas políticas educacionais dos últimos vinte anos e sim se comprovou que existem,

[...] múltiplas formas de privatização da educação pública, com ou sem fins lucrativos, onde o jogo pode ser a disputa pelo grande mercado educacional, que se expandiu no Brasil após a expansão da educação básica, e/ou a direção da educação, sendo que o principal objetivo é disputar o conteúdo da escola, seus processos de gestão, de formação de professores, de currículo, enfim, tendo em vista a importância da educação para o seu projeto societário (PERONI; PIRES, 2019, p.13).

As adaptações e mudanças nas proposições de política social articularam-se aos interesses do capital com o objetivo de manter a hegemonia burguesa. A educação que foi delineada nas políticas sempre foi “entendida como essencial à conservação das relações capitalistas contemporâneas por conjugar a conformação política e econômica das futuras gerações” (FALLEIROS *et al.*, 2010, p. 89).

Nos incomoda pensar que a Educação tem sido conclamada a resolver problemas mundiais contemporâneos como os de ordem econômica, isso deixa evidente que essa prática desvirtua a função primordial da educação, a pedagógica, aquela que compreendemos ser a que transmite os saberes historicamente acumulados e que também eduque para que o aluno seja capaz de fazer uma leitura de mundo de forma coerente.

Nossa pesquisa pretendeu analisar de que forma o setor privado em suas diferentes configurações se relaciona e atua como prestador de serviços educacionais, na intervenção direta ou indireta junto à escola pública e de que forma são possibilitadas essas parcerias entre o público e privado.

Nesse interim das pressões externas, foi publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) um receituário para os países em desenvolvimento como o Brasil, nele, regras básicas deveriam ser seguidas para enfrentar as dificuldades macroeconômicas em países como o nosso. Escrito em 1989, intitulado “Consenso de Washington”, esse documento apresenta uma série de ações relativas a reformas exigidas aos países da América Latina (WILLIAMSON, 1990).

Dentre as recomendações descritas, está delineada a taxionomia de dez pontos referentes às reformas, sendo eles: “disciplina fiscal, prioridade de gastos públicos, reforma fiscal, liberalização de financiamento, taxa de câmbio, liberalização do comércio, investimento externo direto, privatização, desregulamentação e direito de propriedade” (WILLIAMSON, 1990, p.44).

Pouco tempo após a publicação do documento, as tensões externas ganharam tal dimensão em nosso país que foram atendidas e materializadas quando o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira publica o documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)”.

Encontramos, já na apresentação do plano, escrita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, expressões justificadoras para basicamente duas coisas: conceito de crise e como agir perante ela, a necessidade de reforma.

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência,

da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. *Somente assim* será possível promover a *correção das desigualdades sociais e regionais*. [...] Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (BRASIL, 1995, p. 6, *grifo nosso*).

O uso dos termos “somente assim” e “correção das desigualdades sociais e regionais” são indícios de que o documento nacional está de comum acordo com o documento do “consenso” e traz para a realidade brasileira o ponto intitulado por John Williamson como prioridade dos gastos públicos.

O Plano Diretor ressalta que a reforma do Estado é necessária uma vez que o Estado já não consegue suprir a demanda na área social,

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de *alcance universal* nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995, p. 10, *grifo nosso*).

O chamado “alcance universal” na redefinição do papel do Estado se refere a necessidade do Estado em “rever os entraves, os fatores de ineficiência para a reprodução eficaz desse modelo social”, desta maneira é imprescindível “reformá-lo, assim como a todas as práticas e instituições relacionadas a ele, incluindo suas formas de organização” (ZANARDINI, 2006, p.68-69).

Na tentativa de contribuir para o debate político e ideológico, a proposta do documento de reformar o Estado, significa, em última instância: fazer a transferência para o setor privado de atividades que o próprio mercado pudesse controlar. Nessa proposta o Estado passa de promotor dos serviços para regulador das atividades sob a justificativa de desempenhar uma administração mais eficiente e voltada para a cidadania. Bresser Pereira distingue no documento brasileiro os quatro setores de atuação do Estado,

*Núcleo estratégico*: o setor onde as decisões estratégicas são tomadas; - *Atividades exclusivas*: setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar; - *Serviços não exclusivos*: setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; *Produção de bens e serviços para o mercado*: área de atuação das empresas” (BRASIL, 1995, p. 41-42, *grifo nosso*).

A distinção entre os setores do Estado e a criação do setor de “Serviços não Exclusivos” são estratégias utilizadas pelo Estado para legitimar a penetração do privado no público. Ocorre a partir daí, como pontuam Peroni e Pires, (2019, p.14) “o reconhecimento de uma nova forma de propriedade, além da propriedade pública e privada”. Segundo o que consta no Plano,

Existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1995, p. 43).

Essa terceira forma que podemos traduzir na coligação entre Estado de um lado e do outro: fundações, institutos, organizações sociais, empresas privadas expressam que a reforma do Estado compreende a redefinição do próprio papel do Estado. O Estado deixa de ser responsável pela produção do desenvolvimento social para apenas regulador desse desenvolvimento. Sobre as políticas sociais no Plano, Peroni (2013, p.245) afirmou,

As políticas sociais, no plano, não foram consideradas atividades exclusivas do Estado e não pertenciam mais ao núcleo estratégico. Sua execução foi descentralizada para a sociedade por meio da privatização, da publicização e da terceirização. Privatização é passagem dos serviços lucrativos para o mercado, terceirização é o processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio e publicização, a “transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta.”

Nesse sentido, a reforma traria mais legitimidade aos governos pois as estratégias adotadas reduziriam o tamanho do Estado e dariam início ao que o Plano Diretor denominou de “administração pública-gerencial”. Nas palavras de Zanardini (2006),

A reforma administrativa, mas também política e ideológica do Estado, é proposta a partir da implementação da chamada administração pública gerencial. Essa perspectiva de administração é apresentada como a solução para a crise do Estado, no que diz respeito ao seu modo de intervenção, e substituiria o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública (ZANARDINI, 2006, p. 73).

Nessa reforma administrativa, o documento enumera uma série de objetivos que pretende alcançar com a legitimação do setor de serviços não-exclusivos, entre eles estão: “transformar as fundações públicas existentes em organizações sociais de direito privado”, “conseguir maior autonomia dando responsabilidades aos dirigentes desses serviços”, alcançar um “controle social através dos conselhos de administração formados pela sociedade”, “firmar parceria entre o Estado e a instituição social, inclusive promovendo financiamento a essa instituição” (BRASIL, 1995, p. 46).

Vimos pelas razões expostas no Plano Diretor que esse modelo de administração gerencial, atualmente via parcerias, representa a clara tentativa de classificar que qualquer instituição privada é mais competente, portanto, mais competitiva e flexível que o Estado e são mais preparadas para atender aos direitos sociais, sendo então capazes de “aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (BRASIL, 1995, p. 47).

Sendo assim, para que as instituições privadas, atualmente configuradas por diversas denominações jurídicas, possam “lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado” (BRASIL, 1995, p. 47), todo um aparato legislativo bem como pressões internas e externas seguiu existindo. Tais mecanismos foram indispensáveis para aprofundar a reforma do Estado brasileiro garantindo inclusive que este “continuará a financiar a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (BRASIL, 1995, p. 47).

Peroni (2018 p.94-95) avalia esse processo nos seguintes termos:

O Estado culpado pela crise e o mercado deve ser o padrão de qualidade, está na raiz do avanço da privatização do público. As fronteiras entre o público e o privado têm-se modificado no contexto atual de crise do capitalismo e suas estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via – redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais. O neoliberalismo e a terceira via, atual social-democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela



crise atual é o Estado e o mercado como parâmetro de qualidade. O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com esse diagnóstico, as prescrições são racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições públicas são permeáveis às pressões e demandas da população e improdutivas, pela lógica mercadológica. Nessa perspectiva, a responsabilidade pela execução e direção das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade.

É evidente que a redefinição do papel do Estado tem direcionado as políticas e criado estratégias concretas de fusão e “penetração dos interesses do privado no público” (AKKARI *et al.*, 2011), desde que criado e isso tem possibilitado o aprofundamento do projeto da sociedade civil empreendedora. Para Peroni (2013, p.236), o neoliberalismo e atualmente a Terceira Via são autores da chamada *crise* do Estado, pois,

[...] o Estado como parte da estrutura sociometabólica do capital foi chamado historicamente a tentar controlar ou regular as contradições do capital e a relação capital/trabalho. Atualmente, apesar do anunciado Estado mínimo pelo neoliberalismo, o Estado é chamado a “socorrer” o capital produtivo e financeiro nos momentos de maior crise. E, contraditoriamente, foi e é considerado o “culpado pela crise” pela teoria neoliberal e atualmente também pela terceira via.

Culpar o Estado tem sido a estratégia de convencimento utilizada pelo neoliberalismo e como colocou Peroni (2013) pela terceira via. Ambos “defendem o empreendedorismo” e nesse sentido é “essa parcela da sociedade civil que o Estado deve incentivar para que assuma as políticas sociais, passando a ser um mero financiador” (PERONI, 2013, p.239), uma vez que formado o convencimento, há terreno fértil para ser explorado pela ampla gama de empreendedores não-estatais.

Cabe retomar que as proposições presentes no Plano Diretor de Reforma do Estado reafirmam as orientações dos organismos internacionais, de modo particular do Banco Mundial, em 1997, com a publicação do documento “O Estado num mundo em transformação Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial”.

Por meio deste Relatório, o Banco Mundial faz um grande diagnóstico e avalia os Estados nacionais, mostrando: “o que o Estado deve fazer, como deve fazê-lo e como fazê-lo num mundo que está se transformando rapidamente” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4). Em linhas gerais o documento define de que forma o Estado seria capaz de se adaptar às demandas da economia mundial e estabelece

encaminhamentos para redefinição de seu papel em todo o mundo. Nas palavras da seção “Panorama Geral” apresentada no documento,

[...] este Relatório oferece, antes, um contexto amplo para a análise da questão da eficiência do Estado no âmbito mundial. Indica várias maneiras de reduzir a crescente diferença entre as exigências feitas ao Estado e a sua capacidade de atendê-las. Levar as sociedades a aceitar uma redefinição das responsabilidades do Estado é apenas uma parte da solução. Esta há de incluir uma seleção estratégica das ações coletivas que os Estados procurarão promover, juntamente com maiores esforços para reduzir a carga imposta ao Estado, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais (BANCO MUNDIAL, 1997, p.3).

Ao analisarmos o panorama geral do documento já encontramos muitas convergências com o Plano Diretor, bem como com o documento “Consenso de Washington”. Dentre os três é unânime a indicação de Reforma do Estado como condição para superar qualquer crise. Outro ponto de coligação entre os documentos é a fusão da lógica privada com o público, garantindo por meio de empresas privadas maior eficácia naquilo que lhe é conveniente.

A participação de empresas e a constante “penetração do privado no público” (AKKARI *et al.*, 2011), bem como a regulação pela “mão” do mercado, são indicações expressas do Relatório “O Estado num mundo em transformação Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial”. No tocante a educação, o documento indica por exemplo que “as políticas e programas públicos devem não só gerar crescimento, mas também assegurar que sejam compartilhados os benefícios do crescimento fomentado pelo mercado, particularmente por meio de investimentos em serviços básicos de educação e saúde” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.4).

Com base em estudos sistemáticos das economias nacionais, o Banco Mundial (BM) se utiliza de gráficos, quadros, tabelas, entre outras metodologias, para exemplificar o diagnóstico e logo em seguida indicar de que maneira podem os Estados nacionais se tornarem mais eficientes. Com linguagem clara e objetiva o Relatório apresenta como “é possível criar um Estado mais capaz, mas o processo será lento e exigirá imenso compromisso político. É urgente agir logo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.13).

Na primeira parte, intitulada “A remodelação do Estado em todo o mundo”, são trazidos argumentos e justificativas sobre a “Evolução do Papel do Estado”, todos, argumentos e justificativas, com a finalidade de reconhecer duas vertentes: necessidade de reforma e ênfase na eficiência,

[...] mas a história da reforma não pode terminar com a redução ou diluição do papel do Estado. Mesmo com uma seletividade maior e uma participação maior do corpo cívico e de empresas privadas, para atender de maneira mais eficaz a toda uma série de necessidades coletivas, será preciso que as instituições centrais do Estado funcionem melhor (BANCO MUNDIAL, 1997, p.3).

Entre as indicações, o documento se propõe a explicar “além do básico” e na mesma direção, o que o Plano Diretor brasileiro e o “Consenso” já indicavam: a necessidade de dar oportunidades a iniciativa privada,

[...] além do básico: *não é preciso que o Estado seja o único provedor* - Reconhece-se cada vez mais que os monopólios públicos de infra-estrutura, serviços sociais e outros bens e serviços em muitos países não tem condições para fazer um bom trabalho. Ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas e organizacionais criaram novas oportunidades para provedores privados competitivos, em atividade até agora reservadas ao setor público (BANCO MUNDIAL, 1997, p.6).

Não nos resta dúvida de que os documentos aqui anunciados evidenciam o que já chamamos de “penetração do privado no público” (AKKARI *et al.*, 2011) e de que todo esse esforço para tornar natural o processo de reformas foi intencional e objetivou “produzir a imagem de que as reformas são um consenso nacional” (FIORI, 1997, p.112).

Esse documento do BM explicita que há quatro maneiras pelas quais é possível que os OI colaborem para sustentar a reforma, fornecendo: 1 – Assistência técnica – “o que fazer e o que evitar”. 2 – Proporcionar um cabedal de experiências – “oferecer especialistas com experiências diferentes”. 3 – Assistência financeira – “ajudar os países a suportar o doloroso período inicial da reforma” e 4 – Mecanismo para assumirem compromissos externos – “tornando mais difícil retroceder no processo reformador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15-16).

Sobre a quarta maneira indicada pelo Banco como sustentadora das reformas, o “Mecanismo”, entendemos que este se refere aos empréstimos concedidos aos

Estados nacionais e as consequentes cláusulas jurídicas presentes na formalização de seus contratos, não por acaso tal instrumento agrilhoa diretamente o país à política do Banco. Nas palavras de Fiori (1997, p.92) “o problema está em que esta festa de pegar dinheiro no exterior não apenas pode reproduzir, no médio prazo, o que já aconteceu com o Brasil nos anos 70/80, mas no curto prazo ela aprisiona, cada vez mais, a política cambial do governo”.

Ora, nada é tão cristalino como são essas orientações do Relatório, ao passo que evidências como “*Opções estratégicas para a reforma - Há algumas maneiras seguras de dar partida ao processo, inclusive o uso de comunicação e formação de consenso, de maneira que os cidadãos e as empresas possam entender a reforma, aumentando assim as suas probabilidades de êxito*” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 12) nos ajudam a compreender o que foi e ainda está sendo o processo de disseminação no imaginário popular da perspectiva benéfica do movimento reformador sem que exista uma reflexão das profundas amarras construídas nessa parceria entre o nosso país e o OI.

Ao tratar da agenda regional em diversas regiões em desenvolvimento do mundo, o Relatório apresenta especificamente o caso brasileiro,

Na *América Latina*, a descentralização do poder e da despesa, juntamente com a democratização, transformou consideravelmente o cenário político, no que alguns chamam de “*revolução silenciosa*”. Está surgindo na região um novo modelo de governo. Mas é preciso dar mais ênfase à *reforma do sistema jurídico, da função pública e das políticas sociais* (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15, *grifo nosso*).

Ao mencionar a “*revolução silenciosa*”, o documento fez referência direta ao Chefe de Estado brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, que se intitulava o responsável pela revolução que citada no documento, entretanto, apesar de identificar que o que acontecia em nosso país era positivo aos olhos do BM, o Relatório faz a cobrança de que é necessário dar mais destaque à “*reforma do sistema jurídico, da função pública e das políticas sociais*”, e, essa atenção especial ocorreria posteriormente com significativas mudanças no atendimento em políticas sociais.

Na quarta e última parte do Relatório - Capítulo 10, chamado de “*A Agenda da Reforma*”, o Banco orienta como os líderes eficientes podem atuar “*removendo os obstáculos à mudança*”, afirmações como “*ajustar o papel do Estado à sua capacidade*”

já nos indicam que as reformas serão condicionantes de uma agenda globalmente estruturada.

Em muitas áreas, o Estado só poderá melhorar a sua efetividade se formar *novas parcerias com outras organizações da sociedade civil*. Em outros casos, só se tornará mais efetivo se as suas decisões e ações puderem ser submetidas a competição – se o público e as empresas tiverem opções e se o monopólio do Estado for rompido (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 167, *grifo nosso*).

Falando da América Latina e do Caribe, o Relatório frisa que o papel do Estado nesses locais sofreu profundas mudanças entre as décadas de 1980 e 1990 e que não restou para os governos alternativa que não fosse a de ceder às pressões da globalização,

[...] para os governos, as pressões competitivas exercidas pela globalização tornaram cada vez mais urgente a privatização ou a terceirização de atividades em que não tem vantagens comparativas, bem como a melhoria da sua eficiência e efetividade na produção de bens públicos (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 175).

No “programa global de ajuste de economias periféricas”<sup>3</sup>, o Relatório sinaliza que, apesar do desafio que é o de implementar mudanças estruturais em países com sistemas federativos como o nosso, há uma abundância de exemplos bem-vistos e sucedidos sob a ótica do Banco, o que nos remete ao ponto chave de nossa afirmação: a panaceia das Parcerias Público-privadas (PPPs).

O fortalecimento da capacidade institucional nos níveis estadual e local é um importante desafio em países com sistemas federativos, como a Argentina e o Brasil, com o seu legado de governos locais altamente endividados e bancos estatais ou estaduais frágeis. Não obstante, *abundam exemplos de reformas bem-sucedidas de governos locais (por meio, por exemplo, de parcerias público-privadas) surgidas em tempos de crise, nos lugares onde líderes locais dinâmicos conseguiram promovê-las numa escala exequível* (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 175-176, *grifo nosso*).

---

<sup>3</sup> Este termo foi utilizado por Fiori (1997) para explicar que em sua visão não existe um comando único no mundo, definido muito vezes como globalização e sim que existe um programa de ajuste para países considerados pelo FMI e BM como economias periféricas, nesse caso o Brasil.

Para o BM, as Parcerias Público-privadas, aliadas a “democratização, a descentralização do poder e da despesa, transformou consideravelmente o cenário político local na América Latina no que muitos têm chamado de “revolução silenciosa”, esse aglomerado de ações representa para o Banco “um novo modelo de governança” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.176).

São evidenciados no documento do Banco os reflexos desse *novo* modo de governança no Brasil que, de maneira irresistível, fornece subsídios para cunhar a sensação de confiabilidade da investida do privado no público.

A característica marcante do novo estilo de governação e uma brilhante perspectiva para o futuro é a restauração daquele crítico nexos fiscal no nível local. Os governos também estão partindo para a criação de administrações mais abertas, refletindo o surgimento de uma sociedade civil mais decidida (*mídia, centros de reflexão particulares, organizações não-governamentais*), que mediante cartas de cidadania, exige maior acesso ao poder decisório (BANCO MUNDIAL, 1997, p.176, *grifo nosso*).

Podemos questionar o cerne dessas afirmações e refletir sobre como uma sociedade civil será mais decidida? Se seguirmos a orientação do Banco exemplos singulares garantirão acesso ao poder decisório. Ocorre que o documento não explicita tão criteriosamente, como em outros momentos, de que maneira descentralizadas discussões alcançarão “cartas de cidadania” para que os pequenos grupos façam valer seus direitos frente a esse estilo de governança (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 176).

Concordamos, para nossa infelicidade, que esse *estilo* tenha penetrado nos mais distintos setores da administração pública, exercendo uma espécie de influência emaranhada na qual ata ou desata a política como um todo. Há vezes que os fios do emaranhado são finos e sensíveis como também há vezes que os fios são resistentes e muito bem entrelaçados como numa espécie de rede. Quem sabe as teias da política.

Oportunamente, vinte anos mais tarde, o Grupo Banco Mundial publica o documento: Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil<sup>4</sup>, tal documento nos revela que foi necessário para o Banco, esmiuçar de que forma o Estado brasileiro deve fortalecer algumas políticas e enfraquecer ou eliminar

---

<sup>4</sup> O documento foi lançado em novembro do ano de 2017, encomendado pelo próprio governo federal brasileiro, tendo como objetivo analisar os gastos públicos.

outras. Chamado de “ajuste justo” o propósito da cartilha é “desenhar e implementar” premissas para nortear os gastos do governo, o que para o documento

[...] abrangerá mais de um mandato presidencial e exigirá um diálogo extenso, incluindo governos subnacionais, movimentos sociais, sindicatos, associações empresariais e muitos outros grupos. Acreditamos que quanto antes o país iniciar esse debate e enfrentar seus problemas, mais cedo será possível transformar sua realidade e retomar o caminho da prosperidade compartilhada entre todos (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

O diálogo extenso já tem sido feito a pelo menos vinte anos pelo BM, se pensarmos no lapso temporal entre o documento de 1997 e o documento de *Ajuste* lançado em 2017. Agora não podemos deixar de concordar, novamente para nosso desprazer, que este documento, atrelado ao momento histórico da governança brasileira, em especial a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que será esmiuçada mais diante, foi o *La Manche* brasileiro para navegação da rede de governança já pretendida desde 1995. Uma vez que articular a navegação dos governos em suas três esferas, com movimentos sociais, com Instituições privadas e muitos outros interessados, realmente tem sido uma obra de excelência da engenharia para articular e pensar como a ramificação dessa política de Estado desembocará no *cliente*.

Para a análise que se propõe, da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil, o Banco estruturou o documento em dois volumes, o Volume I – Síntese: com 156 páginas e Volume II – Relatórios Setoriais.

Trazemos aqui reflexões sobre o Volume I, “a Síntese”. Já na introdução do documento é apresentada a conclusão que se chegou com o estudo “O Governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal”. A partir de tal conclusão do *Ajuste*, as razões expostas e os argumentos defendidos são os de que é preciso revisar as despesas públicas com foco “no orçamento federal”, sem perder de vistas obviamente “aspectos específicos das finanças subnacionais” sugerindo que o governo precisa estar atento “particularmente com relação às aposentadorias e aos gastos com saúde e educação” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 17).

Também chamado de Revisão das Despesas Públicas (PER)<sup>5</sup>o estudo do Banco “analisa as raízes dos desafios fiscais brasileiro e oferece recomendações para solucioná-los”. Na sequência, quarto item da Introdução, o documento explica que a

---

<sup>5</sup>Sigla em inglês para Revisão das Despesas Públicas.

PER é baseada no novo regime fiscal brasileiro, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. É importante frisarmos que neste momento o documento julga que “A adoção desse teto de gastos representa a estratégia do governo para atingir o ajuste fiscal necessário” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 18).

Agora, acaba sendo questionável pensar que as despesas primárias brasileiras é que precisam de análise e reorganização, ao passo que as despesas financeiras nem sequer são mencionadas no documento. Por óbvio que supomos o motivo. Agora, se, o grande problema realmente fossem as despesas primárias do governo brasileiro, o *Ajuste*, posterior a EC nº 95/2016 e encomendado pelo próprio governo brasileiro, nos direciona a pensar mecanicamente. Com a redação tendenciosa, induz o legislador brasileiro a comprar a ideia de que o teto foi a saída encontrada, dentre todas as estudadas pelo OI como se fosse a única possível e benéfica e arremata tentando transformar uma estratégia péssima em algo possível de se implementar por meio de “um programa de reformas fiscais” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 18).

Para nós está demonstrado que tanto a EC nº 95/2016 quanto o documento do Banco pretenderam usar os mesmos argumentos de crise para criação de consenso, até mesmo pelo fato de que seria racional nos questionar se um governo, qualquer que fosse, encomendaria um documento para discordar de sua postura macroeconômica?

Dito isto, nos questionamos, como: Gastar Mais ou Melhor? Ou ainda, levantar se a Eficiência e Equidade da Educação Pública e Políticas de Apoio ao Setor Privado dão Retorno a Sociedade?

O argumento inicial do Banco para abrir a sessão de como a governança pode gastar mais e melhor na Educação é dizer “As crescentes despesas públicas e a queda nos números de matrículas públicas resultam em um maior gasto por estudante e em razões aluno-professor ineficientes” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121). Ousamos dizer que nessas duas breves linhas temos um amontoado de absurdos. Primeiro as despesas primárias deveriam ser categorizadas como investimentos primários, segundo porque em nenhum momento o documento mostra o dado de queda no número de matrículas públicas e terceiro, o documento fala em “razões aluno-professor” ineficientes, termo brando utilizado para transcrever que há poucos alunos em sala de aula para cada professor.



Na sequência argumentativa, o documento escreve:

Para municípios mais ricos a eficiência é ainda mais baixa dada a transição demográfica mais acelerada, o que resulta em uma redução mais rápida do número de alunos na rede pública. A obrigatoriedade constitucional de se gastar 25 por cento das receitas tributárias em educação contribui para que tais municípios aumentem os gastos por aluno de forma mais acelerada. Esse gasto adicional nem sempre se traduz em maior aprendizado, o gera ineficiências (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121).

Na tentativa de corresponsabilizar a transição demográfica de municípios considerados mais ricos, mas sem dizer quais são eles e de qual riqueza está se falando, o documento aponta a diminuição do número de alunos na rede pública desses supostos municípios como negativa, sem detalhar como e se ocorreu essa “queda”. Ademais, a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 212 categoriza o termo e determina que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, s.p). O que o documento de *Ajuste* pretende ao utilizar tal argumento? Sugerir que o mínimo constitucional previsto para ser aplicado deva ser reduzido e encarado como gasto pelos (infra) legisladores?

Também nos incomodam os seguintes argumentos, Além de uma razão aluno-professor relativamente baixa, o sistema público de educação no Brasil é caracterizado por baixa qualidade dos professores e pelos altos índices de reprovação. Todos esses fatores levam a ineficiências significativas (BANCO MUNDIAL, 2017). O termo “relativamente baixa” não expressa a magnitude do quão detalhado deveria ser esse dado se verdadeiro o fosse. Discutir razão aluno-professor em um país continental e contraditório como o nosso, deveria estar acompanhado de uma tabela com inúmeras determinantes por microrregião ou por município. Talvez, dessa forma, ficaria demonstrado que na sala de aula de um professor do Ensino Fundamental não faltam alunos, como, na mesma proporção, não sobram recursos que podem ser economizados. Relativizar aqui é um argumento falacioso.

Outra fala atrevida é dizer que o sistema público de educação brasileiro se resume a duas esferas: baixa qualidade dos professores e altos índices de reprovação.

Essa tentativa de universalizar os culpados no sistema público educacional brasileiro é contraditória, pois medir a educação do nosso país com a régua dos índices e padrões internacionais de avaliação<sup>6</sup> nos indica implicitamente que o pleonasma do termo “ajuste justo” carrega consigo grandes significações entre o que é de fato justo e o que é injusto.

Nessa conjuntura criada e que não representa a realidade, é fácil caracterizar “o sistema público de educação no Brasil” como tendo “baixa qualidade” e apontar dois culpados, os professores e os índices. Pelo que temos evidenciado ao longo desta exposição, o discurso presente nos documentos desde o “Consenso” até o “Ajuste” é o mesmo e pretende classificar o que é público como ruim e dispendioso ao passo que o que é privado/público não-estatal é exemplo de eficiência e ganho.

Colocados esses argumentos, o documento começa a detalhar quais são as estratégias de superação dessas insuficiências: qualidade baixa, professores ruins e altos índices de reprovação, e adita:

Se todos os municípios e estados fossem capazes de emular as redes escolares mais eficientes, seria possível melhorar o desempenho (em termos de níveis de aprovação e rendimento estudantil) em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo o mesmo nível de despesas públicas. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017, 121).

---

<sup>6</sup> Percebemos algumas intencionalidades do documento ao adotar instrumentos avaliativos internacionais como os do *Programme for International Student Assessment* – PISA e a metodologia de análise e estudo da Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE (da qual o Brasil não é membro, mas tem se comprometido majoritariamente para isso por meio da adoção de políticas da organização). Entendemos que ao comparar amostras de dados de estudantes a partir do sétimo ano do Ensino Fundamental de redes privadas e públicas dos países da OCDE – também conhecida como “clube dos países ricos” a intenção não é contribuir para a discussão da qualidade da educação pública brasileira, obviamente. Sendo assim, como aceitar um instrumento avaliativo contraditório em sua essência e um ajuste como justo se ambos são engenhados com vistas a declarar o (in)sucesso da educação pública do Brasil? (FERNANDES, 2018, s.p).

Nos parece que a redação “se todos [...] fossem capazes [...] seria possível melhorar” (BANCO MUNDIAL, 2017) representa um apelo verbal desafiador no discurso de convencimento dos legisladores (infra) constitucionais, e que estes por sua vez não mediriam esforços para atender prontamente os pedidos do OI. Qual prefeito ou governador não deseja ser exemplo de eficiência e equidade ao gerir o dinheiro público?

Depois de apelar para o convencimento dos responsáveis pelo Ensino Fundamental, governos estaduais e municipais - governadores e prefeitos, o documento passa a detalhar como se dá o orçamento público e tenta novamente utilizar a lógica irracional de comparar o Brasil ao “clube dos países ricos” como podemos observar na afirmação “Como percentual do PIB, o Brasil gasta atualmente mais do que a média da OCDE e de seus pares. Além disso o Brasil superou a OCDE em termos de despesas públicas totais na educação infantil e no ensino médio” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 122).

Primeiro, qual a intenção de declarar a Educação Infantil e o Ensino Médio como mais custosos? Deveriam estes ser os níveis de não investimento público ou delegado ao público não-estatal por meio das parcerias público-privadas?

O documento avalia o período de “rápido crescimento” brasileiro como algo ruim para o país. Com efeito devemos questionar: para qual Nação o crescimento econômico dela própria seria ruim? Seria pelo fato de que em uma economia em constante ascensão como a brasileira, a governança estaria fadada a investir mais em educação pública? Quais parâmetros devem ser mudados na educação pública a partir do *Ajuste*?

A política de gestão do orçamento público sugerida no “*Ajuste Justo*” pretende, em nossa análise, convencer a governança de que “O crescimento dos gastos ocorreu em todas as áreas, mas a educação infantil e o ensino médio observaram os índices de crescimento mais altos” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.123). Tal evidência ratifica a tentativa de disseminar que a Educação Infantil e o Ensino Médio são as áreas mais dispendiosas e por isso mesmo precisam de alternativas que não o investimento público.

Uma conclusão muito interessante trazida pelo “*Ajuste*” é que ao falar em eficiência versus ineficiência considera que os fatores que contribuem para “um melhor desempenho escolar”, estão relacionados a idiosincrasia e a gestão escolar,

sugerindo existir uma tendência de melhores resultados e eficiência em “escolas maiores, escolas urbanas e escolas privadas”. O que nos é curioso é o fato de que utilizar uma tendência como argumento é no mínimo duvidoso e totalmente refutável quando se trata de investimento público em educação (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 125).

Após essa argumentação sobre índices que revelam pouco ou apenas tendências, o *Ajuste* começa a enumerar como se deve agir frente aos culpados pelo insucesso da educação brasileira, nós professores. Para o Banco Mundial “a baixa qualidade dos professores é o principal fator restringindo a qualidade da educação”. Desse modo, havendo culpados o Banco dispara:

O magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade. É além da pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais, os salários não são vinculados do desempenho. A mudança desse paradigma exigirá reformas coordenadas de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. As tendências demográficas, no entanto, oferecerão uma grande oportunidade para elevar o nível dos professores e da qualidade da educação ao longo da próxima década, pois estima-se que a população em idade escolar diminua em 25% entre 2010 e 2025. Isso, aliado a um grande número de professores que irão se aposentar nos próximos anos, permitirá uma maior seleção na contratação de um número menor de professores que serão necessários para substituir os que estarão se aposentando (BANCO MUNDIAL, 2017, p.127).

Frente aos entraves enumerados pelo intitulado *Ajuste Justo*, são reafirmadas as “estratégias de privatização” dos documentos aqui já mencionados (PERONI; PIRES, 2019). Vemos que não há esforço para sugerir melhoras nas questões apontadas ao passo que: se o problema são os cursos fracos de licenciaturas e sua baixa qualidade, por qual motivo não se cogita melhorá-los? Se há problemas com a seletividade na contratação compete apenas premiar os *eficientes* já contratados? Será contratada uma leva de professores eficientes após a aposentadoria dos *não eficientes*? Essas e muitas outras questões infelizmente nos direcionam a entender o esforço transnacional dos organismos internacionais para a série de exigências feitas ao Brasil. É possível identificarmos a clara tentativa de dirigir a nossa política educacional e alinhá-la aos instrumentos avaliativos internacionais e com a política da OCDE,

[...] o pedido do Brasil para ser membro da OCDE é um sinal de que está pronto para consolidar ainda mais sua agenda de reformas. O processo de adesão é profundamente transformador e significa aproximar candidatos potenciais aos princípios e boas práticas da OCDE. Também proporciona oportunidade ao país candidato e membros da OCDE engajar-se efetivamente em uma ampla gama de questões políticas. De fato, o papel do Brasil na família da OCDE está aumentando constantemente; o Brasil participa em mais organizações, projetos e programas da OCDE e aderiu a mais instrumentos do que qualquer outro país parceiro. [...]. Este é um momento crucial para o futuro do Brasil. Uma crise econômica severa está sendo deixada para trás e o país não vem medindo esforços para consolidar suas reformas e o equilíbrio fiscal e sua estabilidade macroeconômica – incluindo a indispensável reforma previdenciária – estão abrindo caminho para um crescimento mais sustentável. [...]. Este prefácio fornece uma visão breve da extensiva, crescente e mutualmente benéfica cooperação OCDE-Brasil. Estamos ansiosos para um aprofundamento do nosso compromisso para continuar a projetar, desenvolver e entregar melhores políticas para uma vida melhor no Brasil. (GURRÍA, 2018, s.p.)

Seria esperado de nossa parte compactuarmos com o que pontuou Angel Gurría, Secretário Geral da OCDE? Somos totalmente contrários a afirmação de que o Brasil precisa de políticas à pronta entrega, cremos sim que as reformas ali elogiadas são sinônimo de injustiça social e “ampliam a participação dos setores privados na conduta da política educacional brasileira” (PERONI; PIRES, 2019, p.15).

Frente ao panorama da educação brasileira desenhado pelo Banco, percebemos, a partir do item 180 do documento de Síntese do Banco Mundial, que o *Ajuste* pretende exaltar o que indicou como “boas práticas gerenciais” e “melhoras na gestão” citando:

Se todas as escolas conseguissem se equiparar às mais eficientes, o desempenho melhoraria em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio. Em vez disso, o Brasil gasta 62% a mais do que o necessário para o desempenho observado. Isso corresponde a R\$ 56 bilhões (ou quase 1% do PIB). Desse total, R\$ 27 bilhões e R\$ 15 bilhões poderiam ser economizados, respectivamente, nas esferas municipal e estadual do ensino fundamental, e R\$ 15 bilhões, no ensino médio estadual (BANCO MUNDIAL, 2017, p.129)

O que o documento aponta para melhorar os resultados educacionais é a inclusão de práticas adotadas em municípios classificados como eficientes. Sem adentrarmos no mérito do que o documento entende por eficiência, nossa pesquisa

levantou que nos casos indicados pelo *Ajuste* como eficientes estão os Estados do Ceará, Amazonas, Rio de Janeiro e Pernambuco. De acordo com esse documento,

[...] no Brasil não faltam experiências positivas e inovadoras de como melhorar a qualidade da educação com recursos limitados. Inovações na gestão escolar no estado do Ceará demonstraram como melhorar significativamente os resultados de aprendizagem por meio de incentivos ao desempenho. [...] No Amazonas, os professores são avaliados pouco tempo após a sua contratação, e somente os melhores são mantidos. Um curso online obrigatório de duas horas e uma avaliação final são requisitos para todos os professores durante seu estágio probatório. Os estados do Rio de Janeiro e Pernambuco introduziram um bônus para os professores e funcionários com base no desempenho das escolas. O Rio de Janeiro também eliminou a nomeação política de coordenadores regionais e diretores de escolas, além de introduzir uma avaliação de desempenho anual para diretores escolares e regionais, e reuniões regulares para disseminar os resultados e dar destaque às escolas com desempenho melhor. Todas essas experiências se mostraram custo efetivas, não somente melhorando o desempenho dos alunos, mas também aumentando a eficiência do gasto público em educação (BANCO MUNDIAL, 2017, p.131).

A gestão *eficiente* do Ceará, a manutenção dos melhores no Amazonas, a premiação com bônus em Pernambuco e Rio de Janeiro para professores e funcionários das escolas com melhor *desempenho* e ainda a realização de reuniões para disseminar o ranking das escolas são os casos que o *Ajuste* classificou como “experiências positivas e inovadoras de como melhorar a qualidade da educação com recursos limitados”. Nos perguntamos, há algo em comum nesses casos levantados como “experiências positivas”? Por qual razão o Banco está classificando-as como exitosas?

No *Ajuste Justo* o BM sugere “Reformas do setor de educação para aumentar a eficiência e a equidade e reduzir o custo fiscal do Ensino Fundamental e Médio” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137). Divididas em dois grandes grupos: (i) e (ii), são conceituadas como:

(i) Permitir o aumento da razão aluno-professor nas escolas mais ineficientes para, gradualmente, chegar a níveis de eficiência por meio da não reposição dos professores que se aposentarem. Em média, a fronteira de eficiência seria atingida no ensino fundamental até 2027 se os professores aposentados não forem repostos; no ensino médio, a fronteira seria atingida

até 2026. Somente esta medida economizaria até 0,33% do PIB. Outra recomendação para os municípios que precisarem repor os professores que se aposentarem seria limitar a contratação de novos professores concursados, cuja demissão é extremamente difícil e cujos custos são significativos, uma vez que eles se aposentam cedo com vencimentos integrais.

(ii) Expandir e compartilhar experiências positivas de gestão escolar que demonstraram bons resultados em vários estados e municípios do país. Alguns bons exemplos de intervenções que poderiam ser replicadas são: a nomeação dos diretores escolares com base em seu desempenho e experiência (e não por indicações políticas); o pagamento de bônus aos professores e funcionários com base no desempenho das escolas; a adaptação das políticas estaduais a necessidades locais específicas; o compartilhamento de experiências e melhores práticas; e o destaque às escolas com desempenho melhor. A contratação de empresas privadas para o fornecimento de serviços de educação também poderia melhorar o desempenho e a eficiência dos gastos públicos com educação. As escolas charter provavelmente teriam mais flexibilidade para gerir seus recursos humanos. Por poderem ser penalizadas por mau desempenho, elas baseariam as decisões sobre contratação, demissão, promoções e salários no desempenho individual dos professores, e não em sua estabilidade ou antiguidade. No entanto, talvez sejam necessárias novas leis federais, estaduais e municipais para permitir PPPs no Ensino Básico (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137).

Com esses dois grandes blocos de reformas o *Ajuste Justo* considera que “é possível economizar quase 1% do PIB”. Frente a isso percebemos que as reformas acima indicadas pelo *Ajuste* pretendem, em última instância, cancelar a “atuação do privado na execução da oferta de políticas sociais” (PERONI; PIRES, 2019, p.14) pois indicam expressamente que são necessárias leis que permitam as parcerias público-privadas.

O aumento da razão professor-aluno é algo alarmante, pois o que fica claro nessa recomendação é a preocupação em “limitar a contratação de novos professores concursados”, se novos profissionais forem contratados por outros mecanismos de seleção, como pela via da terceirização, restaria quase nada ao gestor municipal a fazer, uma vez que na mão de uma empresa a lógica mercadológica estaria instalada.

No segundo grande bloco de reformas indicado, a preocupação é ainda maior pois ali está declaradamente a receita indicada pelo Banco e já administrada em muitos municípios brasileiros: a existência de Parcerias Público-privadas (PPPs) no Ensino

básico. Transmutadas pelas mais diversas formas existentes na contemporaneidade, as PPPs são o símbolo do esforço máximo realizado entre Estado e empresa para alcançar os fins desejados. Denunciamos que as PPPs tem sido representação de uma “privatização dissimulada” (MONTANO; PIRES, 2019, p.22).

Entendemos que as reformas preconizadas no grupo (ii) avançam na “constituição de sistemas de educação públicos híbridos” tornando possível uma simbiose entre o público e o privado como já anunciava Faleiros na década de 1980 (BELTRÃO; TAFARELL, 2017, p.590). Podemos afirmar que esse grupo de reformas preconizadas no *Ajuste Justo* pretendem disseminar o convencimento dos benefícios dessas parcerias.

Premiar os melhores, destacar diretores eficientes, contratar empresas para fornecer serviços educacionais, adoção do modelo *charters school*<sup>7</sup> e sugestão de mais leis permissivas às PPPs em todas as esferas legislativas é uma afronta a capacidade intelectual dos gestores da política educacional e fazem parte da ofensiva dos reformadores empresariais e são resultados das pressões dos organismos internacionais. Beltrão e Tafarell (2017, p. 591) destacam que “esses organismos, geralmente, se apresentam como representantes de todos, defensores do bem comum, como instituições apartidárias e plurais, sem filiações ideológicas, acima das nações (transnacionais)”. A estratégia dos Organismos Internacionais é atuar “através

---

<sup>7</sup>Conforme Adrião (2014) escolas *charters* nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da Educação pública. A autora realizou estágio pós-doutoral no exterior junto à Universidade de Maryland, na oportunidade estudou o modelo de oferta educacional denominado Charter school. A autora concluiu que tal modelo “se configura em uma modalidade de privatização da oferta educativa” uma vez dinheiro público é transferido ao setor privado. Tal modelo também tem sido difundido no cenário brasileiro como alternativa para a educação básica (ADRIÃO, 2014, p.263). O que a autora conclui no estudo é que “No entanto, o que a literatura e os manuais consultados para esta pesquisa caracterizam por charter, como visto neste trabalho, pode englobar tanto escolas privadas subsidiadas por fundos públicos, quanto escolas públicas geridas por instituições privadas; as condições exigidas para que tais escolas sejam charters é que não haja cobrança de mensalidades ou matrículas, que operem segundo as normas estabelecidas pelos setores responsáveis e que possam ser escolhidas pelas famílias. Nesses termos, não seriam as escolas “conveniadas” brasileiras, tão disseminadas e mesmo induzidas por diversos programas governamentais para o atendimento da educação infantil uma modalidade de charter? Não estaríamos a vivenciar essa experiência com outra designação e para a qual as desigualdades observadas são objetos de estudos e denúncias?” (ADRIÃO, 2014, p.278).



de ampla e complexa rede, estabelecida por diversos meios (parcerias, cooperações, apoios etc.)” (BELTRÃO; TAFARELL, 2017, p.591).

Temos visto a materialização das parcerias público-privadas entre Estado e Instituições privadas na Política Educacional brasileira, sendo que as mesmas estão sendo visualizadas como boa estratégia de governança e se constituindo como característica de um novo tipo de gestão.

Refletir sobre as parcerias público-privadas nos direciona a pensar sobre quais os verdadeiros interesses do empresariado nessa relação. Por qual motivo cada vez mais empresários se dispõem a atuar junto a Educação pública? O que empresas do ramo de telefonia, da beleza, do setor automobilístico, do setor financeiro pretendem ao atuar junto a educação pública sendo que essa não pertence ao seu campo de atuação?

As parcerias público-privadas (PPPs) em educação intensificaram-se a partir dos anos 1990 no contexto da Reforma do Estado Brasileiro. Segundo a reforma coube ao Estado redefinir seu papel, passando de executor para regulador dos serviços não exclusivos, sendo que “nesse processo ocorre a proliferação das Organizações Não Governamentais (ONG), das Organizações Sociais (OS) e das parcerias público-privadas (PPPs)” (ROSSI; LUMERTZ; PIRES, 2017, p. 563).

De fato, a relação entre Estado e fundações tem se estreitado, Carvalho (2017, p. 533), afirma que “nos últimos anos, temos identificado inúmeras iniciativas de entrada das empresas privadas no campo da educação pública, influenciando a gestão, os currículos e a formação de professores”. Esse fato é facilmente visualizado pela quantidade de empresas que tem implementado seus projetos para a educação, com o argumento de que essa parceria é essencial para melhorar os resultados das escolas públicas, uma vez que na visão do empresariado, as escolas públicas não têm qualidade e precisam aprender com o setor privado.

Quanto às experiências de novas formas de gestão das políticas educacionais, verificamos que a participação de novos atores, particularmente de empresários, vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas. Ao mesmo tempo, vêm sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre Estado e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos (CARVALHO, 2017, p. 534).

Para Carvalho (2017, p.534) “esse envolvimento tem ocorrido por meio da atuação de empresas privadas em fundações, institutos e ONG, que vem assumindo um papel na coordenação (monitoramento/controle de metas e resultados) e na execução de ações”. Esse envolvimento do empresariado na educação pública tem sido requisitado nos mais diferentes canais de mídia desde os anos 2000, como evidenciamos pelo documento do MEC/INEP tratado na primeira seção deste trabalho. Divulgado como essencial para a qualidade do ensino público, vem sendo comum os ataques à escola pública na tentativa de criar consenso de que ela é incapaz de atingir bons resultados.

O novo estilo de governança tão apregoado pelos OI e validado pelo ordenamento jurídico do Brasil demonstra o que Lima (2003, p.179) caracterizou como privatização:

[...] privatização pode, ainda, significar a crescente introdução de modos de gestão considerados típicos das organizações privadas, ideologicamente consideradas mais bem geridas, em busca da “zero-burocracia”, mais ágeis e manejáveis em ambientes incertos e turbulentos, centradas nas necessidades do cliente ou consumidor, induzindo a competitividade no seu interior através da adoção de mercados internos, ou seja, seguindo os princípios normativos e as prescrições técnico-instrumentais da chamada “Nova Gestão Pública.”

Conduzir a educação pública e influenciar o ordenamento jurídico tem sido as bandeiras levantadas por alguns Institutos, sendo que “no que se refere a política educacional, uma das influências das parcerias público-privadas é a ideia de reformulação do ensino público, com a retórica de modernização do sistema educativo” (ROSSI; LUMERTZ; PIRES, 2017, p. 564).

A estratégia utilizada pelos OI é difundir a ideia de que a educação pública enfrenta vários problemas, na gestão, no ensino, na aprendizagem e que por meio das parcerias entre Estado e setor privado seriam encontradas as soluções para a escola pública (ROSSI; LUMERTZ; PIRES, 2017).

### **Considerações finais**

O que nos preocupa são as implicações decorrentes dessa relação para a política educacional, uma vez que na tentativa de tornar o Estado mais eficiente “a nova gestão

pública acabou por influenciar a gestão escolar, principalmente com as parcerias público-privadas na educação, as quais por meio do “público não estatal” e do “quase-mercado”, introduzem mecanismos da iniciativa privada no interior da escola pública” (ROSSI; LUMERTZ; PIRES, 2017, p. 559).

Delegar a função de direção da Política Educacional interessa muito mais aos parceiros da iniciativa privada do que ao público a qual ela é oferecida. É certo que pela visão mercadológica a educação pública dará uma vantagem ou contrapartida economicamente viável ao parceiro privado.

Julgamos que atuar na Educação pública interessa muito mais aos parceiros privados do que ao público atendido pela escola pública, nessas situações de parceria o parceiro privado se beneficia duplamente, além de ter a oportunidade para explorar o livre mercado, das instituições privadas de ensino, pode por meio das parcerias explorar os nichos potencialmente rentáveis da esfera pública, boa compradora de todo e qualquer tipo de insumos para a educação sob a justificativa que o setor público é incompetente para desenvolvê-los.

A construção dos argumentos de ineficiência do Estado presente nos documentos reunidos nesse artigo e na ofensiva reprodução deles nos mais variados canais de circulação ideológica, naturalizam e posteriormente disseminam a necessidade de reforma. Tais argumentos reforçam e assumem que o projeto do Estado brasileiro para a Educação incorpora as recomendações dos Organismos Internacionais e sujeitam as decisões sobre a Política Educacional brasileira às exigências internacionais. Fica claro que o projeto de sociedade em disputa não contempla uma educação pública de qualidade.

## Referências

ADRIÃO, T. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da Educação pública. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 263-282, 2014.

AKKARI, A. *et al.* Construção histórica de um sistema dual de ensino e indefinição de fronteiras das redes pública e privada no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**, v. 11, n. 33, p. 471-496, 2011. Disponível em: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:20228>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**: relatório sobre desenvolvimento mundial: 1997. Washington, EUA: Banco Mundial, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, EUA: Banco Mundial, 2017.

BELTRÃO, J.; TAFARELL, C. A ofensiva dos reformadores empresariais e a resistência de quem defende a escola pública. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 587-601, jul./dez. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República 1995.

CARVALHO, E. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

FALLEIROS, I. *et al.* Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (org). **Direita para o capital e esquerda para o social**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

FERNANDES, D. **Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE, o clube dos países ricos?**. BBC News, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44361623>. Acesso em: 24 jul. 2019.

FIORI, J. L. **In Memoriam**. Folha de São Paulo Especial, 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/13/mais!/21.html>. Acesso em: 24 jul. 2019.

GURRÍA, A. Brasil: um parceiro chave para a OCDE. *In*: OCDE (org.). **Active with Brazil**, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil-Port.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

LIMA, L. C. Apresentação da seção temática: privatização da educação no contexto da(s) "terceira(s) via(s)": uma caracterização em análise. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 177-181, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/apresentacao.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

MONTANO, M. R.; PIRES, D. O. O marco regulatório do terceiro setor: a oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 31, p. 16-37, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4656>. Acesso em: 24 jul. 2019.

PERONI, V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

PERONI, V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. *In*: PERONI, V. M. V.; LIMA, P. V.; KADER, C. R. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. São Leopoldo: Oikos, 2018.

PERONI, V.; PIRES, D. O. Dossiê temático: apresentação. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 31, p. 13-15, jan./mar. 2019.

ROSSI, A. J.; LUMERTZ, J. S.; PIRES, D. de O. As parcerias público-privadas na educação: cerceando autonomia e gestão democrática. **Retratos da Escola**, v. 11, n. 21, p. 557-570, 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/802/pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

**Educação:** um tesouro a descobrir: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 2001.

Williamson, J. **Latin American adjustment:** how much has happened?. Washington: Institute for International Economics, 1990.

ZANARDINI, I. M. S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira.** 2006. 173 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: UNICAMP, 2006. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/252682/1/Zanardini\\_IsauraMonicaSouza\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/252682/1/Zanardini_IsauraMonicaSouza_D.pdf). Acesso em: 24 jul. 2019.

*Enviado em: 16/06/2019*

*Aprovado em: 04/01/2020*