

PÚBLICO E PRIVADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

PÚBLICO Y PRIVADO EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BRASILEÑA



Jeronimo Jorge Cavalcante Silva ¹

Adenir Carvalho Rodrigues ²

Camila Costa de Carvalho ³

Carlos Lima Ferreira ⁴

Vol. II Número 22 Jul./Dez. 2016

Ahead of Print

RESUMO: Vivemos um novo mundo, com novos paradigmas. Em que a Sociedade do Conhecimento, com sua extraordinária dinâmica, flexibilidade e mudança constante, exige da gestão das organizações públicas e privadas novas competências e habilidades diante da nova ordem política, econômica, social e cultural da humanidade. A noção de gestão educativa é imprescindível para que as escolas possam acompanhar adequadamente as mudanças e as exigências da sociedade. Este artigo é uma reflexão teórica sobre a compreensão do público e do privado na gestão da educação brasileira, verificando que a *descentralização* da gestão educativa na realidade é uma transferência das responsabilidades do estado para a sociedade, reduzindo suas obrigações e seus gastos públicos. Não se consolidando, assim, um verdadeiro projeto democrático para a educação.

PALAVRAS-CHAVE: Público; Privado; Gestão da Educação Brasileira.

RESUMEN: Vivimos en un nuevo mundo, con nuevos paradigmas en que la sociedad del conocimiento, con su extraordinaria dinámica, flexibilidad y cambio constante, exige a la gestión de las organizaciones públicas y privadas nuevas competencias y habilidades ante el nuevo orden político, económico, social y cultural de la humanidad. La noción de gestión educativa es imprescindible para que las escuelas puedan acompañar adecuadamente los cambios y las exigencias de la sociedad. Este artículo es una reflexión teórica sobre la comprensión del público y del privado en la gestión de la educación brasileña, verificando que la *descentralización* de la gestión educativa en realidad es una transferencia de las responsabilidades del estado a la sociedad, reduciendo sus obligaciones y sus gastos públicos. No consolidándose así, un verdadero proyecto democrático para la educación.

PALABRAS-CLAVE: Publico; Privado; Gestión de la Educación Brasileña.

¹ Doutor em Educação pela Universidade Autônoma de Barcelona. Pós-Doutor em Educação pela Universidade de Cádiz, Espanha. Coordenador e Docente do Mestrado Profissional em Educação e Diversidade, da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Membro do conselho científico da Revista Científica de Educação e Comunicação, em CÁDIZ - Espanha. E-mails: jeronimo.silva@uca.es jorgeazu153@gmail.com Telefone: 71 88550740.

² Mestrando em Educação e Diversidade pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB Campus IV. Graduado em Filosofia pela Faculdade João Calvino (2010). Especialista em Filosofia Clínica pela Faculdade Itene de Cascavel (2012), graduando em História pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB (2014). Atualmente é professor do Ensino Médio regular e da EJA 3º tempo formativo - Eixo VI- Filosofia e História. E-mail: Adcfilos79@hotmail.com

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação e Diversidade - PPEd - UNEB. Pós-Graduada em Coordenação Pedagógica e Gestão Educacional pela Fundação Visconde de Cairu - FVC. Graduada em Pedagogia com habilitação em Docência, Gestão e Processos Educativos pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB. cdecarvalho.85@hotmail.com

⁴ Mestrando em Educação e Diversidade - Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Possui graduação em LICENCIATURA EM GEOGRAFIA pela Universidade Estadual de Feira de Santana (1997). Atualmente é professor e coordenador da área de Ciências Humanas (Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues - Bahia) e docente da Universidade do Estado da Bahia - Campus IV/Jacobina. E-mail: solraclf@yahoo.com.br

INTRODUCCIÓN

No debemos olvidar que la globalización, el neoliberalismo, la sociedad del conocimiento y tantos otros términos no garantizan la eliminación de las desigualdades sociales, ya sea en ámbito nacional, regional o local, con su respectivo sistema educativo. Las clases sociales que tienen el poder económico del capital son las que van intentar definir qué tamaño debe tener lo público para no perjudicar a lo privado. Hay momentos en que interesa al capital que el estado actúe en determinados sectores y hay momentos en que pide su ausencia para no perjudicar el “libre mercado”. En otras palabras, la acumulación de capital.

Al estado, al depender de su tiempo y de su espacio histórico, político, económico, social y cultural, se le han atribuido funciones específicas, correctivas o compensatorias, pero se ha procurado que nunca venga a concurrir con lo privado. Desde este punto de vista, tanto en el ámbito de las políticas públicas económicas como de las políticas educativas, no hay dicotomía entre público y privado, como cosas separadas y distintas, sino interdependientes.

El presupuesto teórico metodológico que fortalece nuestra investigación es que la política educativa es parte de la materialización del estado, que, a su vez, es parte del movimiento histórico en un periodo particular del capitalismo. Por tanto, el estado no es entendido como una abstracción, es constituido por sujetos individuales y colectivos en un proceso de correlación de fuerzas. (PERONI, 2012, p.21).

Efectivamente la ideología de la supremacía del mercado sobre el estado se focaliza en que la mano invisible (SMITH, 1983) contribuirá en la auto regulación de la economía política y social, en el sentido de producción de la justa y ecuánime distribución de la riqueza entre las diversas clases sociales. El discurso neoliberal resalta que el poder estatal es un obstáculo para las condiciones del desarrollo económico, por la ineficiencia, el desperdicio y la inoperancia frente a la ley de la oferta y la demanda. El estado debe ser reformado para adecuarse a la nueva realidad de la supremacía del mercado sobre el estado.

Hay muchas discusiones, a veces pesimistas y otras veces más optimistas, en las argumentaciones sobre el desempeño, la calidad, la evaluación y la gestión de lo público y lo privado en educación. En la mayoría de las obras publicadas y en las prácticas educativas, tal vez por la complejidad de la temática, nos olvidamos de relacionar el local con la totalidad de la que formamos parte.

Muchas veces pensamos y actuamos en la realidad de manera fragmentada, y unilateralmente. Edgar Morín (2005) nos recuerda que hacemos la separación, la simplificación y el uso dicotómico de aspectos relativos a realidad social. Somos incapaces de reunir, de contextualizar y de globalizar lo individual, lo singular y lo concreto. Por tanto, al pensar y actuar en la gestión de las escuelas públicas y de las escuelas privadas es necesaria la comprensión de lo político y de lo económico en que están contextualizadas esas escuelas.

I. LO ECONÓMICO EN LA RELACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO

Karl Marx (1946, 1982), a través de las categorías infraestructura y superestructura, establece muy bien la interdependencia entre lo político y lo económico en el proceso de acumulación capitalista. Afirma categóricamente que es en las relaciones sociales de producción, entre propietarios y no propietarios de los medios de producción, donde emergen las clases sociales y, consecuentemente, **el poder económico** de una determinada sociedad.

A su vez, aquellos que tienen el **poder económico** disfrutan de mayor fuerza para influir e intervenir en el **estado**, en el cual se concentra el **poder político** (legislativo y ejecutivo), conjuntamente con el poder de la justicia y el poder ideológico.

Cuando hablamos del poder económico de una determinada sociedad en su proceso de producción de riquezas, ya está implícito una relación entre público y privado. En el espacio de lo público, determinados hombres, mujeres o grupos, que no poseen los medios de producción, venden su fuerza de trabajo, utilizando el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de mercaderías o prestación de servicios. A su vez, los individuos o grupos, propietarios de bienes y servicios, que son una minoría, están en el ámbito de lo privado y tienen el privilegio de comprar la fuerza de trabajo, posibilitando de esta manera el aumento de la acumulación del capital.

Desde el punto de vista económico es en el mercado donde se constituye la relación entre lo público y lo privado, así como las relaciones sociales de producción. En el mercado nace quien posee el poder económico. Por un lado los compradores de la fuerza de trabajo, los propietarios del capital y, por otro lado, los vendedores de su fuerza de trabajo, los trabajadores.

A través de la comprensión del funcionamiento del mercado capitalista es que Marx (1996) nos presenta el concepto de plusvalía, a través de la que explicita de forma minuciosa el proceso de acumulación del capital. La plusvalía es el tiempo que el obrero u obrera trabaja de más para el propietario de una empresa. En otras palabras, la plusvalía es lo que los trabajadores añaden de más a su tiempo de trabajo socialmente necesario (TTSN), en la producción de bienes y servicios para los capitalistas. Y, ese plus del TTSN es donde se constituye el lucro de los empresarios y el aumento del capital de las organizaciones.

Pues, es en esa interacción entre el espacio público (TTSN y plusvalía) y el espacio privado (la acumulación del capital de los propietarios de bienes y servicios) donde se definen las condiciones materiales de la existencia de la humanidad, así como las clases sociales y el acceso a los bienes y servicios producidos por la sociedad en determinada época y determinado espacio.

Por tanto, el análisis comparativo de la gestión de la escuela pública y de la escuela privada no puede ser dicotómico ni prescindir de la comprensión de un proceso educativo inserto en un modo de producción capitalista. En los años 60 y 70, la gestión de la escuela pública en Brasil era de calidad. En Salvador de Bahía, grandes estadistas, políticos, docentes y tantos otros buenos profesionales frecuentaron la enseñanza secundaria, y que son ejemplo de buen trabajo que era desarrollado en las escuelas públicas.

En aquel momento histórico, político, social, económico e ideológico, quien tenía acceso a la escuela secundaria pública de calidad procedía, en su gran mayoría, de familias con mayor poder adquisitivo y que tenían interés en que sus hijos estuviesen bien preparados para ingresar en la universidad. Se ha de observar, entonces, que el poder económico se apropia de lo público y de la escuela para todos, por tener mayor poder de influencia y presión en la sociedad política, vinculada al estado.

Las décadas de los 80, los 90 y principios del siglo XXI, son otro momento histórico, económico, social, político e ideológico. El mercado necesita una gestión educativa de calidad, que sea eficiente, competitiva y que responda a las demandas del liberalismo, del neoliberalismo y de la globalización así como de un espacio nuevo que posibilite la acumulación del capital.

Ante esa perspectiva, la escuela secundaria pública se descubre un espacio privado de gestión educativa para aquellos que pueden pagar por una “buena escuela”, que posibilite la ascensión al mercado de trabajo y logre el ingreso en la universidad. En cuanto el espacio de la pública, con muchas dificultades en la gestión educativa, acoge un alumnado procedente de familias con bajo poder adquisitivo. Esta es la trama del poder económico, de la ley de mercado, de la enseñanza mercantil y de la acumulación del capital.

Marx jamás acreditó en las leyes de mercado y en el estado capitalista, como solución para los problemas de la sociedad. El manifiesto comunista, el texto más leído de

Marx y Engels, con sus limitaciones y grandezas, presenta de forma extraordinaria la relación intrínseca entre el poder económico y el poder político.

El poder del estado moderno no pasa de un comité que administra los negocios comunes de la clase burguesa como un todo. (...) el poder político propiamente dicho es el poder organizado de una clase para dominar otra. (MARX y ENGELS, 1998, p. 10 y 28).

A la vez, Lojkin (1979), Gramsci (1985) y Habermas (1990) que tienen que ver con nuestro tiempo, comprenden que la respuesta del estado en cada momento histórico, político, económico y social dependerá del poder de fuerza y del grado de presión de la sociedad civil para que sus reivindicaciones sean atendidas. El estado capitalista como "representante" legítimo de los grupos económicos y financieros dominantes, en algunos momentos, puede hacer algunas concesiones con el fin de preservar la acumulación capitalista.

Las políticas educativas sólo pueden ser comprendidas en el contexto del capitalismo, en su proceso de globalización económica y financiera, lo cual se encuentra en una crisis estructural, en una crisis del capitalismo real en el plan internacional y con sus especificidades en nuestro país. Efectivamente, el problema de la gestión de la educación pública y privada, en Brasil, es un problema tanto político, como económico.

2. LO POLÍTICO EN LA RELACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO

En las antiguas ciudades-estado, *oikos* si refería al privado (particular) de cada uno, el cual estaba separado de la *polis*, que era lo común a los ciudadanos libres (público). Con el surgimiento de la economía de mercado, que antes estaba en el ámbito de la economía doméstica (*oikos*), los productos y servicios resultantes de las relaciones sociales de producción se tornan públicos. Por tanto, el desarrollo de lo público es el resultado del capitalismo, con cambios en la organización del estado, en la vida política y en la estructura de la sociedad.

Para Habermas (1984) el cambio de una sociedad mercantil a una sociedad capitalista va a producir muchos avances a nivel económico, pero generando crisis entre las clases antagónicas de la sociedad. En el ámbito del mercado, la concentración del capital y el nacimiento de grandes corporaciones, con precios independientes, van a generar una competencia imperfecta. Ya en el ámbito de las relaciones sociales de producción el capital con su acumulación de ganancias, posibilita condiciones deshumanas para la clase trabajadora. Surge entonces, la necesidad de un aparato fuerte, con representatividad y poder para atender los intereses colectivos, el cual será el estado moderno que se transforma en policía y burocracia.

El estado capitalista con sus segmentos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, comprende la superestructura capitalista de la que nos habla Marx, lo cual puede ser presionado e influenciado por el poder económico de las clases propietarias de los medios de producción. La gran contradicción es que el estado, con sus instituciones "públicas", aparece como realizador del interés general (público), pero en realidad es esta la forma con que los intereses de las clases dominantes (privado) se legitiman al defender un estado democrático.

En las sociedades capitalistas occidentales, los legisladores son los responsables de la reglamentación de lo social, de lo político y de lo económico. Los parlamentarios dicen ser representantes de la *polis* de la sociedad. Pero en realidad, los congresistas, en su gran mayoría, vinculados a los propietarios de los medios de producción, están sujetos a la hegemonía (GRAMSCI, 2000) de los capitalistas emergiendo en ese proceso mecanismos sutiles de dominación y control provenientes de la producción y reproducción del capital.

Lo social se constituye como un espacio de interconexión de lo público y lo privado en el desarrollo de la sociedad capitalista y su división en clases sociales. Una parte de lo privado (espacio de relaciones sociales de producción colectiva de bienes y servicios) se torna público en cuanto que lo público se coloca al servicio de los intereses de los particulares que directa o indirectamente lo dominan.

En las sociedades capitalistas europeas en formación hubo un desarrollo de mecanismos de intervención, tanto públicos como particulares, siendo la intervención estatal mayor que la particular. En Inglaterra, en las varias etapas del capitalismo, la asistencia a la pobreza dotó de carácter proteccionista del estado sobre las clases populares. Este amparo social se produjo no sólo como reacción a los periodos de ruptura con la economía liberal, sino también a las insatisfacciones de los trabajadores que podrían poner en riesgo la estabilidad institucional.

Las intervenciones del estado intentaron solventar los intereses de los económicamente más pobres, repeliendo sus contestaciones y salvaguardando el equilibrio del sistema capitalista, lo cual no pudo asegurarse únicamente a través del libre mercado. Keynes (1996) ya apuntaba en la posguerra dos grandes daños resultantes del liberalismo: la ausencia del pleno empleo y la desigualdad de la distribución de las riquezas. Sugería (sin excluir la cooperación de la iniciativa particular) la intervención estatal en las actividades económicas, como la tributación, la regulación de la tasa de intereses y las inversiones para asegurar los empleos.

Oliveira (2000) considera que la esfera pública burguesa, de acuerdo con la perspectiva de Habermas, da lugar a sujetos particulares en relación al estado. En la perspectiva marxista, el espacio de concurrencia del capital, fue procesado por el estado de bienestar social hacia una forma no burguesa. En este caso, el estado de bienestar social nace como una relación de fuera, sobre los sujetos particulares y sobre el mercado de la fuerza de trabajo, provocando profundas modificaciones en las clases de los no propietarios de los medios de producción.

En síntesis, las tensiones en la relación entre lo público y lo privado se tornan cada vez más problemáticas en la medida en que aumenta el número de excluidos que van a exigir, por medio de intervenciones públicas en el sector privado, la mejoría de sus condiciones de existencia frente a la concentración del capital. Los ciclos del capital (ascendente o descendente) irán produciendo reivindicaciones de las clases populares y, por otro lado el estado, todavía dependiente del equilibrio del sistema capitalista y de la manutención de su propia legitimación, intentará dar sus respuestas.

Considerada como cuestión social y como un sistema organizado de prestación de servicios y de acciones, la educación presenta una innegable duplicidad conceptual y operacional, en que se integra lo individual y lo colectivo, lo estatal y lo mercantil, la dimensión *pública* y la dimensión *privada*. Esta particularidad hace de la educación un objeto de intensa disputa de intereses ideológicos principalmente en las dimensiones económica y política. Este conflicto en Brasil se traduce en los sistemas de educación: uno público (estatal) y otro privado.

Los intereses ideológicos divergentes entre la economía y la política, en relación a la educación, revelan la complejidad de las relaciones entre estado y mercado. Es en estos espacios donde se enfrentan los proyectos educativos que organizan tanto lo público como lo privado en el acceso a la educación. En este sentido, frente a las exigencias del neoliberalismo, el estado brasileño propone cambios en la administración (BRASIL, 1995) surgiendo nuevas relaciones de regulación entre lo público y lo privado en el sistema educativo, al transferir a la sociedad civil y especialmente al *tercer sector*, caracterizado como *público no estatal*, la gestión de la educación básica. Es lo que mostraremos a continuación.

3. PÚBLICO Y PRIVADO EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BRASILEÑA

El capitalismo tuvo una gran expansión después de la segunda guerra mundial, viviendo hoy un periodo de crisis y presentando propuestas de superación incluso en la redefinición del papel del estado para con sus políticas sociales. En este contexto, se han requerido cambios en la relación público y privado en lo que concierne a la prestación de los servicios de educación básica. Entre estos cambios, se solicita que la escuela pública debe tener como parámetro de referencia la eficiencia y la productividad de la escuela privada. Además, la ejecución de las políticas educativas debe ser transferida al sector *privado* y al *público no estatal* o *tercer sector* (PERONI et al, 2009).

El presupuesto del *público no estatal* o *tercer sector* es que el estado es burocrático, ineficiente e ineficaz en la ejecución de servicios públicos como la educación, aprovechando al sector privado para ofrecer tales servicios y para los cuales recibe recursos estatales. Como se trata de un servicio para grandes poblaciones se llama “público”, pero como debe ser ejecutado por el sector privado, supuestamente sin fines lucrativos, entonces se denomina *público no estatal* o *tercer sector*. Su principal difusor en Brasil fue el economista Luis Carlos Bresser Pereira, que en 1995 estaba en el Ministerio de la Administración Federal del Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, y que participó en la elaboración del Plan Director de la Reforma del Estado Brasileño.

En cuanto al primer sector, es el gobierno el responsable de las cuestiones sociales. El segundo sector es *lo privado*, responsable de las cuestiones individuales, y el *tercer sector* o *público no estatal*, está constituido por las organizaciones sin fines lucrativos y no gubernamentales que tienen como objetivo generar servicios de carácter público. Por tanto, el *tercer sector* o *público no estatal* no es público ni privado, sino una unión del sector estatal y del sector particular para suplir las faltas del estado y del *sector privado* para atender a las necesidades de la población.

3.1 PÚBLICO Y PRIVADO EN EL CONTEXTO DE LA TERCERA VÍA Y EL TERCER SECTOR

El neoliberalismo, la globalización, la restructuración productiva, *la tercera vía* y el *tercer sector*, son constructos económicos, sociales, políticos, culturales e ideológicos, en que está implicada la crisis del modo de producción capitalista, influenciando el papel del estado en las políticas sociales, con profundas consecuencias para la relación público-privado.

Amartya Sen (1999), que ganó el premio nobel de economía en 1998, es considerado uno de los grandes pensadores de *la tercera vía*. Ello favoreció una “mirada más humana” a la ciencia económica al introducir una “dimensión ética” y una “preocupación por los pobres” en sus ensayos. Sen escribió que la prosperidad de las naciones occidentales no es el resultado de ninguna garantía ofrecida por el mercado o por la búsqueda de lucros, y sí debido a la asistencia social que el estado proporcionó.

La *tercera vía* se refiere a una estructura de pensamiento y de práctica política que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que cambió fundamentalmente a lo largo de las últimas dos o tres décadas. Es una *tercera vía* en el sentido de que es una alternativa de trascender tanto la social democracia del viejo estilo, cuanto el neoliberalismo. (GIDDENS, 2001, p.36).

La tercera vía es la adopción de un modelo económico, político y social que no sea ni capitalismo ni socialismo, sino una mezcla de ambos sistemas. Tuvo especial relevancia en la década de 1990 en los EUA, en reino unido y en Alemania. Su principal objetivo es combinar la eficiencia del capitalismo con la “justicia social” del socialismo, lo que significa la imposición de mayores impuestos, más asistencialismo y muchas reglamentaciones.

Economías de mercado prósperas y capitalizadas consiguen soportar el aumento de los impuestos, de las políticas de la “tercera vía” con más vigor que las economías menos desarrolladas. Por ejemplo, la tercera vía adoptada por las antiguas repúblicas socialistas del este europeo destruyó una década de tentativas de reformas. Y, aún hoy, la pesada regulación estatal continúa aprisionando enormes segmentos de la población de América Latina, de África y del Oriente Medio en la pobreza.

La tercera vía presupone que el culpable de la crisis del capitalismo es el estado, que la estrategia para la superación de la crisis es la reforma del estado y la pacería con el tercer sector (público no estatal), que son organizaciones filantrópicas, comunitarias, ONGS (organizaciones no gubernamentales) y OCIPS (organizaciones de la sociedad civil de interés público). Es decir, las políticas sociales, educación por ejemplo, deben ser transferidas a la sociedad civil sin fines lucrativos.

La sociedad es llamada, entonces, a intervenir donde el estado no actúa (como en el caso de los países avanzados que tuvieron sus derechos sociales universales) o donde la sociedad está dando sus primeros pasos para dialogar con el estado, para que ello empiece a actuar en términos de políticas sociales más universales, como es el caso de los países de América Latina y en particular el Brasil. Ese proceso acaba generando un vacío, que es ocupado por el tercer sector. (PERONI, 2008, p. 114).

Para Giddens (2001) la tercera vía es una modernización de centro que busca la justicia social y rechaza la política de clases, buscando una base de apoyo por encima de las clases sociales. La economía regulariza el equilibrio entre la reglamentación y la desreglamentación, bien como entre los aspectos económicos y no económicos de la sociedad. Debe preservar la competición económica cuando ella es amenazada por el monopolio y controlar los monopolios nacionales así como crear y sustentar las bases institucionales de los mercados.

Marilena Chauí (1999) en su artículo *fantasía de la tercera vía*, presenta algunos de los principales dogmas de esa concepción:

- Modernización de centro: más allá de la socialdemocracia y del neoliberalismo, asegurando que el gobierno incentive la expansión y el desarrollo de la libertad individual.
- Economía mezclada: equilibrando regulación y desregulación, teniendo en cuenta los aspectos no económicos de la vida social.
- Gobierno: el principal problema para el estado democrático es su legitimidad. Es imprescindible la reforma administrativa que torne el estado en un gestor tan competente como una gran empresa.
- Nación: no tiene sentido en el mundo de la globalización.
- Sociedad de bienestar: se trata de corregir los excesos y efectos perversos del estado *asistencialista* y reformar el estado de bienestar social.

El estado de bienestar social es sustituido por la sociedad de bienestar, con la reforma en el estado, la revitalización de la sociedad civil y la preocupación por una nueva política internacional. El estado crea asociaciones con órganos de la sociedad (empresas), descentralizando, así, sus funciones sociales: empleo, salud, educación. No necesita afrontar la cuestión de la distribución de renta y puede resolver sus dificultades por la privatización de los derechos sociales, transformados en servicios sociales regidos por la lógica del mercado.

La tercera vía mantiene la práctica neoliberal de la opción preferencial de la inversión de los fondos públicos para el capital y no para el trabajo. Quien determina el camino a seguir es la ley del mercado. Con la globalización, las instituciones internacionales se encargan de las políticas económicas, sociales y militares que antes estaban a cargo del fallecido estado nacional, concluye Chauí (1999).

Lima afirma que el proyecto de la *tercera vía*...

(...) puede ser identificado como social liberalismo, concepto que más claramente expresa la retomada 'oculta' del proyecto burgués en la medida en que, por un lado, mantiene las premisas básicas del liberalismo, y por otro, recupera elementos centrales del reformismo socialdemócrata. (LIMA, 2004, p. 11).

La autora observa en las obras de Giddens, la ausencia del hombre como sujeto de su propia historia, sin posibilidad de transformar la sociedad y apuntando la reforma del estado como justificación para conciliar crecimiento con justicia social. También critica el estado de bienestar social, el cual no debería ser defendido en lo más mínimo por los neoliberales. Por el contrario, un estado que tenga como papel fundamental incentivar el emprendimiento civil, la responsabilidad social de los individuos, grupos y empresarios, así como regular moralmente el mercado.

La *tercera vía* y su reforma del estado, amplía la esfera pública *no estatal* (*tercer sector*), o sea, la división de responsabilidades del estado con el sector privado. Es en este contexto, la expansión desenfrenada y mercantilización de la enseñanza en Brasil gana fuerza, y está también influenciada por la política de los organismos internacionales.

Si es verdad que, en el planeamiento de sus acciones político pedagógicas, los estados nacionales disfrutaron de hecho de una autonomía relativa en la definición de los límites y posibilidades de implementación del sistema, es verdad también que ellos siguen, en líneas generales, las directrices de los organismos internacionales. Los gobernantes locales, en ese contexto, desempeñan en su mayoría el papel de adaptadores, en ámbito local, de políticas formuladas externamente. (NEVES e PRONKO, 2008, p. 113).

3.2 REFORMA DEL ESTADO BRASILEÑO Y NUEVAS REGULACIONES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La reforma del estado brasileño en los años 90 tiene como marco institucional la creación del Ministerio de la Administración y Reforma del Estado, así como la elaboración del Plan Director de la Reforma del Estado. El gobierno asume el postulado de que en las últimas décadas, el estado, con su fuerte intervención en la economía y en los gastos sociales, fue el gran responsable de la crisis económica mundial. La opción, por tanto, para la resolución de la crisis, también en Brasil, es la reforma del estado.

La crisis del estado tuvo su inicio en los años 70, pero solo en los años 80 se tornó evidente. Paralelamente al descontrol fiscal, diversos países pasaron a presentar reducción en las tasas de crecimiento económico, aumento del desempleo y elevados índices de inflación. Después de varias tentativas de explicación, descubriese que la causa de la desaceleración económica en los países desarrollados y de los graves desequilibrios en la América Latina y en el Este Europeo, era la crisis de un estado que no supo gestionarse de forma adecuada. El desorden económico expresaba la dificultad del estado en continuar administrando las crecientes expectativas en relación con a la política de bienestar aplicada con éxito en la posguerra. (BRASIL, 1995, p. 10).

Bresser Pereira (1997), Ministro de la Administración y de la Reforma del Estado, en la época del Presidente Fernando Henrique Cardoso, presentaba el modelo de estado social liberal como capaz de asumir el papel de estimular y preparar a las empresas y al Brasil para la competencia mundial. La reforma del estado debería recuperar las economías públicas y superar la crisis fiscal, así como intervenir en lo económico y en lo social a través de

la contratación de organizaciones públicas no estatales (tercer sector) para ejecutar los servicios de educación, salud y cultura.

Esa reforma administrativa pública sugiere una administración en que el estado no actúe directamente para el desarrollo económico y social pero organice y financie ese desarrollo. Se trata de un nuevo modelo social, liberal, y democrático sometido al control social, que protege los derechos sociales (al liberar recursos para las organizaciones no estatales que prestan servicios de educación, salud, cultura y asistencia social) y que exige eficiencia, eficacia, calidad y competitividad de los servicios prestados.

Entonces, lo estatal presentado por el gobierno brasileño, no es un estado neoliberal que renuncia a sus responsabilidades sociales, ni un estado burocrático que contrata directamente profesores, médicos y asistentes sociales para realizar los servicios sociales y científicos. Pero es un estado neoliberal, cuyo proyecto de reforma está implicado en tres cuestiones básicas: *la privatización, el tercer sector y la trasferencia de algunos servicios para el sector privado* (como limpieza, procesamiento de datos y transporte).

El proceso de *privatización* de grandes empresas del gobierno creó la expectativa de tener recursos para equilibrar la economía. Los precios de venta bajaron en el mercado, incluso las organizaciones compradoras formaron verdaderos monopolios particulares, en los sectores de agua, saneamiento, energía eléctrica y telecomunicaciones. Hubo, también, en el proyecto de privatización, ausencia de un compromiso de inversiones que fortaleciesen la economía nacional y estableciesen límites para la importación.

Según Ouriques (1997) y Biondi (1999), la participación de los medios de comunicación fue fundamental en el proceso de la privatización. Hubo desmoralización de las empresas públicas y se justificó la privatización como alternativa para la reducción de la deuda interna y externa de Brasil. Este discurso que perdió credibilidad cuando empezó a aumentar el número de las reclamaciones por parte de los usuarios de los servicios privatizados, el aumento de la deuda interna y externa, la formación de nuevos monopolios u oligopolios y el envío de remesas económicas para el exterior de las empresas extranjeras que compraran las empresas brasileñas. (BIONDI, 1999).

El *tercer sector*, ya presentado en apartados anteriores, consiste en transformar una organización estatal en una organización particular sin fines lucrativos. Son organizaciones sociales financiadas por el estado, “pública no estatal”, de derecho privado, con la función de administrar y de ejecutar servicios como la educación, la salud, la cultura y la investigación.

Por tanto, el estado ejerce las funciones de legislar, regular, juzgar, fiscalizar y definir políticas públicas y sociales, en cuanto que las organizaciones *no estatales* (tercer sector) ejecutan los servicios sociales y científicos. Esos servicios, como por ejemplo la educación básica, en los presupuestos de la reforma del estado brasileño serán financiados por el estado, pero gestionados por la iniciativa particular en una situación de “casi mercado”.

El “casi mercado”, frente a un servicio público, se caracterizaría por una separación entre quienes proveen un servicio, quienes lo eligen y quienes lo financian y controlan. Esta separación permite que puedan competir, para ofrecer una determinada prestación, tanto sectores privados como públicos. una de las peculiaridades de los “casi mercados” es el todavía importante grado de control que mantiene el estado o el gobierno de las comunidades autónomas en aspectos de gran importancia como son la financiación de esos servicios, su inspección, la imposición de trabajar determinados contenidos, el tiempo que asistirán sus usuarios y usuarias, el precio máximo que está permitido cobrar, la capacidad para determinar quiénes pueden ofrecer estas prestaciones y que formación precisan las personas que trabajan en esas instituciones. (TORRES, 2001, p. 229).

Un gran problema, en el sistema educativo brasileño, es que las organizaciones

sociales *no estatales* (tercer sector) que actúan en el “casi mercado”, no necesitan seguir las normas del derecho administrativo público. Pueden contratar recursos humanos sin la obligación del concurso público y no necesitan someterse a los controles formales del estado, estando subordinadas solamente a la evaluación de los resultados. De esa forma el estado se privatiza pues, al transferir a lo privado la ejecución de servicios de interés público las reglas respetadas serán del derecho privado. (PIETRO, 1998).

3.3 LAS IMPLICACIONES DE LAS NUEVAS REGULACIONES ENTRE PÚBLICO Y PRIVADO PARA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BRASILEÑA

A partir de los años 90 aparece una nueva estructuración del modo de producción capitalista, provocando consecuentemente cambios en las políticas económicas, públicas, sociales y educacionales. La gestión de la educación básica, en Brasil, forma parte de ese cambio y está inmersa en la reforma del estado, con dos grandes desafíos: ajustarse a la configuración del nuevo sistema económico, global, orientado por los principios del neoliberalismo y adaptarse a las necesidades de la nueva estructura productiva y tecnológica que exige nuevas perspectivas en la formación de los trabajadores.

El modelo de modernización implantado en la política de gestión del sistema educativo y de las unidades escolares tiene como corolario la inducción para la municipalización de la enseñanza, la centralización del planeamiento de la política educacional, la descentralización de su ejecución para la sociedad civil. Se solicita una participación de la sociedad en el ejercicio de las actividades escolares, por ejemplo, a través de asociaciones. (C. DE OLIVEIRA et al, 2009, p. 68/69).

Con el objetivo de tener más eficiencia y ser compatible con la actual fase del capitalismo globalizado y competitivo, la administración pública asume una postura gerencial, lo que exige tornarse más ágil y más flexible. En este contexto el gobierno federal se descentraliza, al transferir funciones burocráticas suyas a los estados, los municipios y a las *organizaciones sociales* (entidades de derecho privado, *públicas no estatales*, llamadas de *tercer sector*).

Por el documento de la reforma del estado en Brasil, se observa que las organizaciones sociales *no estatales* ejecutarían servicios como los de educación y los de salud, que son servicios indispensables para la sociedad. Ante esto, el estado **no** será más responsable directo de la ejecución de las políticas sociales y **sí** de la definición, decisión y el control de las mismas. (BRASIL, 1995).

Este cambio de paradigma, entre público y privado en la administración escolar, tendría efectos profundos en la gestión del sistema educativo. En el periodo de la concretización de la reforma, década de 1990, fueron desarrolladas modalidades de gestión educativa que preanunciaban la mejora de los indicadores de:

- Disminución del abandono y repetición de los alumnos en la escuela.
- Mejora del desempeño de los alumnos.
- Autonomía de las escuelas.
- Participación de la comunidad escolar y de la sociedad en general en decisiones relacionadas con la escuela.

Se presentaba por tanto un conjunto de transformaciones y procesos con cambios en las políticas de la gestión escolar, con nuevas ideas, actitudes y nuevos contenidos curriculares. El presupuesto de la administración de la escuela eficiente debería ser aquella capaz de producir con menor costo y sólidas alternativas para su financiación.

Ese patrón de política de gestión de sistema educativo y de unidades escolares se materializó por una amplia reforma en la legislación educativa brasileña, a partir de la

segunda mitad de los años 90, que concibió la política educativa en el contexto de la reforma del estado brasileño, en la égida del modelo de estado neoliberal, basado en el principio de la eficiencia y en busca de la relación óptima entre calidad y costos. (C. DE OLIVEIRA et al, 2009, p.69).

De acuerdo a este paradigma y respaldado en la Constitución Federal de Brasil (CFB, 2012), así como en la ley de directrices y bases de la educación nacional (1996), el Presidente de la República Federativa de Brasil, Luis Inácio da Silva (Lula), aprueba el 24 de abril de 2007, el decreto de n° **6.094, que presenta la implementación del plan de metas compromiso de todos por la educación. El referido decreto supone para la gestión educativa la colaboración de los municipios, gobierno federal y los estados, con la participación de las familias y de la comunidad, a través de programas y acciones de asistencia técnica y financiera, haciendo la movilización social visible a favor de la mejoría de la calidad de la educación básica.**

En las 28 directrices presentadas en el **plan de metas compromiso de todos por la educación se observa un nuevo modelo de gestión educativa donde los índices de evaluación cumplen la función de control externo justificado por una garantía de un modelo mínimo de calidad, actuando como una estrategia de regulación del sistema de enseñanza. Esa afirmación puede ser evidenciada a través del plan de acciones articuladas (PAR), al ser apoyada técnica y financieramente por el Ministerio de Educación, que busca acompañar y verificar el cumplimiento de las metas establecidas para los sistemas educativos.**

Es verdad que, en el planeamiento de sus acciones político pedagógicas, los estados nacionales poseen una autonomía relativa en la definición de los límites y posibilidades de implementación del sistema. Y es verdad también que siguen, en líneas generales, las directrices de los organismos internacionales. Los responsables locales, en este contexto, desempeñan mayoritariamente el papel de adaptadores, en ámbito local, de políticas formuladas externamente. (NEVES e PRONKO, 2008, p. 113).

Se percibe así, que la gestión de la educación en Brasil busca adoptar un nuevo modelo de gestión que se ajuste a las recientes exigencias de la globalización de la economía y de la actual configuración del estado brasileño.

CONSIDERACIONES FINALES

La *descentralización* fue uno de los principios de la reforma educativa en Brasil para que pudiese haber una verdadera gestión democrática en las escuelas públicas y privadas. En la práctica, se observa que no se ha producido la efectiva participación de los actores educativos (padres, profesorado, alumnado, comunidad local y otros) en el proceso de construcción de una escuela de gestión compartida. Además, la educación no aparece como un servicio público distribuido equitativamente y que consiga disminuir las desigualdades existentes en el acceso a una enseñanza y aprendizaje de calidad para todos.

Los responsables del trabajo educativo en las escuelas no participaron de la discusión y elaboración de las propuestas de descentralización. Es el caso, de las escuelas públicas, las leyes, reglamentaciones y directrices así como las orientaciones, son elaboradas de forma vertical, y desde un nivel jerárquico mayor. El Ministerio de la Educación, las Secretarías Estaduales y Municipales de Educación como instituciones centrales, deciden las normativas, pareceres y directrices que deben ser ejecutadas por las escuelas. Los centros educativos sufren escasez de recursos, contradicciones y conflictos que fragilizan el proceso participativo y la gestión democrática.

En resumen, el pensar y el planear están separados de la acción y de la ejecución en

la práctica de la reforma educativa en Brasil. La *descentralización* de la gestión educativa en realidad es una transferencia de las responsabilidades del estado a la sociedad, reduciendo sus obligaciones y sus gastos públicos. No consolidándose así, un verdadero proyecto democrático para la educación.

La comprensión de las *limitaciones* de una gestión democrática en la escuela pública y privada, en el proceso de la reestructuración del capital, de la reforma del estado y de la reforma educativa, no es incompatible con la búsqueda de formas para incentivar la participación de todos en la gestión democrática. Con un compromiso político, que garantice ideas de renovación democrática en los espacios y en las prácticas educativas, encontraremos la exacta dimensión del debate crítico y de la inserción de proyectos educativos efectivamente participativos, compartidos y, por tanto, realmente democráticos.

REFERÊNCIAS

Biondi, Aloisio. **O Brasil Privatizado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

Brasil. Ministério Da Administração E Reforma Do Estado. **Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho Do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

Bresser Pereira, Luiz C. **A Reforma Do Estado Nos Anos 90: Lógica E Mecanismos De Controle**. Brasília: Ministério Da Administração E Reforma Do Estado, 1997.

C. De Oliveira, Regina Tereza; E. Fernandes, Maria Dilnéia. Redefinição Do Papel Do Estado No Brasil: Implicações Do Modelo Gerencial Para As Políticas De Gestão Da Educação Básica. **Educação: Teoria E Prática** - V. 19, N.32, Jan.-Jun. P.68/69. 2009.

Chauí, Marilena. Fantasia Da Terceira Via. In. **Folha De São Paulo**, São Paulo: 19 De Dezembro, 1999.

Giddens, A. **A Terceira Via: Reflexões Sobre O Impasse Político Atual E O Futuro Da Social-Democracia**. Rio De Janeiro: Record, 2001.

Gramsci, A. **Cadernos Do Cárcere. Maquiavel: Notas Sobre O Estado E A Política**. Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Gramsci, Antonio. **La Política Y El Estado Moderno**. Traducción De Jordi Solé-Tura. Barcelona: Planeta-Agostini, 1985.

Habermas, Jürgen. La Crise De L'etat-Providence, In **Ecrits Politiques, Culture, Droit Historie**, 1990, P.109-110.

Habermas, J. **Mudança Estrutural Da Esfera Pública: Investigações Quanto A Uma Categoria Da Sociedade Burguesa**. Rio De Janeiro: Tempo Brasileiro (Biblioteca Tempo Universitário, N° 76. Série Estudos Alemães), 1984.

Keynes, J. M. **A Teoria Geral Do Emprego, Do Juro E Da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1996.

Lima, K. R. De S. Terceira Via Ou Social-Liberalismo: Bases Para A Refundação Do Projeto Burguês De Sociabilidade. In **Universidade E Sociedade**, Ano Xiv, N. 34, P.11. 2004.

Lojkin. Jean. **El Marxismo, El Estado Y La Cuestión Urbana**. Madrid: Siglo Xxi, 1979.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital**. São Paulo: Nova Cultural, v. I (Coleção Os Economistas), 1996.

MARX, K. "Prefácio". In: **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Trad. por Florestan Fernandes. São Paulo, Ed. Flama, 1946. p. 30-32. [Extraído de: IANNI, Octavio (Org.). 1982. Marx –sociologia. São Paulo: Ática. 3ª. ed. Coleção Grandes Cientistas Sociais. p. 82-3.]

MARX, Karl e ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*, in Vários autores, **O Manifesto Comunista 150 anos depois**, Rio de Janeiro-São Paulo, Contraponto-Fundação Perseu Abramo, 1998, p.10 e 28.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

Morin E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre-Rio Grande do Sul, Brasil, Sulina, 2005.

MARX, K. "Prefácio". In: **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Trad. por Florestan Fernandes. São Paulo, Ed. Flama, 1946. p. 30-32. [Extraído de: IANNI, Octavio (Org.). 1982. Marx –sociologia. São Paulo: Ática. 3ª. ed. Coleção Grandes Cientistas Sociais. p. 82-3.]

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 55-81.

OURIQUES, Nildo Domingos. "A sedução revolucionária e o Plano Real". In: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro – Proposições*, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 21, maio/ago. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; e FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (2009). Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo, Xamã, 2008, p. 114.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Cidadão e sua defesa: a "res pública" e sua defesa**. São Paulo: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas**, com a introdução de Edwin Cannan. Apresentação de Winston Fritsh. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

TORRES SANTOMÉ, Jurjo. **Educación en tiempos de neoliberalismo**. Madrid: Morata, 2001.

Recebido em: 09/02/2015

Aprovado para publicação em: 18/04/2016