

# Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina

*JUAN CARLOS TEDESCO*

**A** análise e os debates sobre a privatização do ensino despertam, atualmente, cada vez maior interesse por parte dos especialistas e responsáveis da educação. As razões que justificam a reatualização deste antigo debate educativo estão estritamente associadas aos processos de reforma do Estado que têm lugar tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

Neste contexto, é possível observar modificação significativa nos termos tradicionais com os quais se analisou o tema do ensino privado. Como se sabe, o debate tradicional em torno do ensino público e privado girou fundamentalmente sobre um eixo ideológico: tratava-se, em definitivo, de uma luta pelo controle das instituições responsáveis pelo processo de socialização das pessoas. O caráter ideológico da discussão baseava-se em que o conteúdo do processo socializador oferecido por essas instituições era substancialmente diferente. O Estado, com uma proposta secularizadora, competia com outras agências tradicionais, especialmente a Igreja, pelo controle da socialização de certos setores da população, embora, em outros, deu-se em torno da formação das elites.

Atualmente, por outro lado, esta discussão inclui um número mais amplo de eixos, de atores e de variáveis. Do ponto de vista dos atores, o setor não-governamental comprometido com ações educativas (denominação com a qual hoje se designa o setor privado) inclui uma diversidade muito ampla de instituições com diferente poder socializador. Em relação às variáveis, também se observam mudanças significativas. Ao eixo ideológico, que hoje se define muito mais em termos culturais (reivindicações lingüísticas, autonomias locais, etc.) se agregam os aspectos financeiros e de gestão, que ocupam um lugar tanto ou mais destacado que os aspectos ideológicos.

A ampliação do debate está, ademais, associada a uma forte revalorização da privatização como estratégia mais apropriada para resolver os problemas de eficiência e qualidade nos serviços públicos. Neste sentido, os principais argumentos que se mencionam para justificar a

necessidade de expandir o ensino privado são, ao menos, os seguintes:

1. A pressão de determinados grupos para manter seus padrões culturais. Neste caso, a religião é um fator muito importante. A Igreja Católica, o Islã, etc. desenvolveram sistemas paralelos de educação, onde os padrões culturais ocupam um importante lugar no desenho curricular. Em muitos desses casos, os grupos religiosos demandam subsídios financeiros públicos para sustentar as atividades das escolas.

2. O desafio de melhorar a qualidade da educação em contextos de restrição orçamentária. De acordo com esta assertiva, o ensino privado compensaria as dificuldades do setor público para absorver a demanda educativa, particularmente nos níveis superiores do sistema.

3. A necessidade de dinamizar o funcionamento das instituições educativas. Na última década expandiu-se a convicção segundo a qual o ensino privado permite aos pais exercer o direito de escolher a educação de seus filhos e que aquele (ou um sistema misto, público e privado) estimula a eficiência e o dinamismo das instituições (1).

4. O maior interesse privado pela educação, em virtude da revalorização do conhecimento como fator de produção. Neste sentido, a necessidade de aumentar a competitividade econômica está produzindo uma mudança de enfoque muito significativa, referente à capacitação dos recursos humanos e à produção de conhecimentos, que colocam novamente a educação na agenda de prioridades das inversões privadas.

Algumas instituições de cooperação internacional apóiam explicitamente esta opção de política educativa. O Banco Mundial, por exemplo, tem sustentado uma política favorável à privatização da educação. Segundo seus estudos, a privatização oferece aos pais e à comunidade a possibilidade de um controle mais direto sobre o pessoal e a direção das escolas, permite aos pais estabelecer padrões de qualidade para a educação de seus filhos, incrementa a habilidade dos professores, administradores e pais para adaptar os programas às necessidades e condições da comunidade, estimula a possibilidade de obter financiamento da comunidade para as atividades da escola e melhora a eficiência para estimular a competência entre os estabelecimentos (2).

No entanto, as evidências empíricas disponíveis e as análises teóricas em favor ou contra esses argumentos não são conclusivas. O propósito deste artigo consiste, por isso, em apresentar os dados sobre a evolução da cobertura do ensino privado nos últimos anos e discutir as possibilidades de que ela cumpra com os prognósticos anunciados por seus defensores, no contexto dos países em desenvolvimento particular-

mente afetados por situações de crise econômica.

Esta análise parte de uma constatação importante: a atual situação social e econômica mundial mostra o fracasso ou o menor êxito relativo tanto às experiências de monopólio estatal da atividade econômica e dos serviços sociais como às políticas ultraliberais de desregulamentação. Ao contrário, o maior grau de êxito tem sido obtido pelas experiências de *capitalismo organizado*, como Japão e Alemanha, ou de capitalismo com forte regulamentação e presença do Estado no sistema bancário, como França, Itália e Coreia (3). Deste ponto de vista, parece necessário introduzir uma certa dose de ceticismo acerca das posições que aconselham universalizar um determinado estilo de estratégia política, à margem dos contextos sociais, econômicos e culturais e à margem, também, das experiências históricas concretas dos países considerados.

Produz-se, atualmente, uma efetiva privatização da educação?

Em diversos estudos recentes, baseados no clima intelectual e político resenhado no ponto anterior, afirma-se que nas últimas décadas produziu-se uma expansão importante do ensino privado em todos os níveis e que esta tendência será mantida ou intensificada.

A dificuldade mais séria para avançar na comprovação destas hipóteses reside na carência de informação confiável e exaustiva. No entanto, as evidências disponíveis não permitem sustentar as hipóteses de forma categórica.

Em relação ao ensino primário, o Quadro 1 mostra que na última década não se produziram modificações significativas na distribuição da matrícula nem nos países desenvolvidos nem nos países em desenvolvimento. O setor privado absorve entre 10 e 15% da matrícula, salvo no caso da Oceania, onde alcança quase 25%.

No caso do ensino secundário (Quadro 2), por outro lado, observam-se dois fenômenos importantes. Em primeiro lugar, uma diferença significativa no papel que joga o setor privado nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento. Enquanto, nos primeiros, o setor privado atende uma porcentagem de cerca de 15% da matrícula (semelhante ao registrado no ensino primário), a porcentagem de matrícula privada nos países em desenvolvimento alcança quase 30%.

Em segundo lugar, os dados indicam que, nos últimos anos, enquanto nos países desenvolvidos a situação manteve-se estável, com leve tendência ao aumento do setor privado, nos países em desenvolvimento produziu-se um notório descenso.

**Quadro 1**  
**Matrícula no ensino primário privado (%)**  
**1975-1985**

	1975	1980	1985
África	15.5	11.6	12.8
América do Norte	10.9	9.6	10.2
América do Sul	14.0	13.9	14.1
Ásia	10.0	10.2	9.1
Europa	15.5	16.4	17.6
Oceania	21.9	21.6	24.1
Países desenvolvidos	12.0	13.3	11.8
Países em desenvolvimento	12.6	11.9	11.7
Total	12.4	11.7	11.7

FONTE: Unesco – Development of Private Enrolment First and Second Level Education – 1975-1985. Paris, maio de 1989.

**Quadro 2**  
**Matrícula no ensino secundário geral privado**  
**(%) – 1975-1985**

	1975	1980	1985
África	19.5	14.5	15.9
América do Norte	10.0	10.8	10.7
América do Sul	31.6	28.1	27.1
Ásia	33.0	30.0	29.3
Europa	16.9	16.3	17.5
Oceania	23.5	25.9	25.8
Países desenvolvidos	13.2	13.2	14.0
Países em desenvolvimento	34.9	29.7	28.0
Total	20.6	20.0	20.9

FONTE: *idem* Quadro 1

Em relação ao ensino pré-primário, nível onde tradicionalmente o papel do setor privado tem sido mais significativo, a informação disponível é menos exaustiva e confiável. O Quadro 3 indica a evolução da matrícula de ensino pré-escola privado em algumas regiões. Ali se observa que — salvo nos países do Sudeste asiático, onde a cobertura privada é significativamente baixa — no resto das regiões as porcentagens são próximas ou superiores a 50%. Mas o mais importante é observar que, também neste nível, produziu-se uma diminuição relativa da matrícula do setor privado, particularmente significativa no caso da América Latina.

**Quadro 3**  
Alunos inscritos em estabelecimentos privados  
(%) — Educação pré-escolar, países em  
desenvolvimento, 1975-1987.

	1975	1987
África subsahariana	57	54
Estados árabes	83	81
América Latina e Caribe	44	26
Ásia do Leste	12	11
Oceania	44	46

FONTES: Unesco, Oficina de Estatísticas, 1990 (Education de base et Alphanetisation. Indicateurs statistiques dans le monde. ST-90/WS-1).

O aumento da matrícula pública no nível pré-escolar está associado ao significativo crescimento da dita matrícula nas últimas décadas. Neste sentido, pode-se sustentar que, na média, o ciclo pré-escolar incorpora setores tradicionalmente excluídos (filhos de famílias de setores de baixos recursos), aumentando a responsabilidade do setor público. Dito de outra maneira, o Estado parece ser o setor mais dinâmico para satisfazer a demanda educativa da população que vive em condições de pobreza.

Como interpretar esses dados? Uma hipótese possível seria que as mudanças inspiradas no clima privatizador das últimas décadas não se expressam, todavia, nas cifras estatísticas globais, mas começaram a perceber-se com maior nitidez no futuro. Esta hipótese estaria apoiada no fato de que os países onde o ensino privado não existia (é o caso dos países do Leste europeu) começaram ou têm começado recentemente a permitir ou estimular seu desenvolvimento.

Mas a hipótese oposta também resulta plausível: na medida em que

a incorporação à economia de mercado efetua-se em condições de notória escassez de recursos, a capacidade das famílias para assumir privadamente a escolaridade de seus filhos será, ao menos a curto prazo, relativamente baixa. Esta explicação também se aplica aos países afetados por crises econômicas prolongadas, ligadas ao alto endividamento externo.

Para o caso da América Latina, por exemplo, tem-se sugerido a hipótese segundo a qual a diminuição do gasto público em educação e a deteriorização das condições materiais de vida dos setores de baixa renda estariam estimulando o incremento da demanda por educação pública por parte dos setores que, no passado, lograram ter acesso a serviços educativos privados. A expansão do setor público em um contexto de diminuição de recursos orçamentários provoca o aumento da diferenciação interna da oferta educativa. Segundo esta hipótese, o ensino público estaria assumindo características cada vez mais massivas, enquanto que a oferta privada assumiria características mais elitistas (4).

Se bem que a análise destas hipóteses exige maiores informações, resulta plausível aceitar que a estabilidade da cobertura do ensino privado e certa tendência, em alguns casos, à diminuição, podem ser consideradas fenômenos de curto prazo. A médio prazo, por outro lado, é provável que se assista a um ritmo mais acelerado de expansão da cobertura privada, através de fórmulas mistas e diversificadas. A análise desagregada das cifras globais permitirá identificar algumas destas tendências e um contexto de enorme diversidade de situações.

## As diversidades nacionais

Os dados agregados apresentados no ponto anterior ocultam, obviamente, importantes diferenças entre países. A diversidade de situações nacionais é significativamente alta e permite observar que não existe uma associação unívoca entre ensino privado, modernização educativa e desenvolvimento econômico-social.

Nos quadros 4 e 5, apresentam-se informações relativas à participação privada na matrícula de ensino primário e superior em países da América Latina, segundo níveis de ingresso, e em alguns países selecionados, de alto nível de desenvolvimento.

A conclusão mais geral que se pode deduzir destes dados é, do ponto de vista da distribuição da matrícula, não existir uma associação unívoca entre ensino privado, modernização e desenvolvimento. Em termos muito gerais, poder-se-ia sustentar que existem dois padrões extremos de desenvolvimento:

## Quadro 4

Alunos de escola primária em escolas privadas. América Latina e outros países seleccionados – 1965-1985.

	1965	1970	1975	1980	1985
<b>Países de ingressos medianos-baixos</b>					
Bolívia	25.9	15.8	8.8	—	7.7
República Dominicana	7.3	11.6	12.2	17.8	24.1
Honduras	6.6	5.9	5.2	5.3	5.1
Nicarágua	15.7	15.1	13.3	11.8	13.3
El Salvador	4.1	4.8	6.6	7.2	8.1
Guatemala	19.1	15.5	13.6	14.2	13.7
Paraguai	10.4	12.9	—	—	17.7
Equador	18.4	17.9	16.9	15.9	—
Peru	14.1	14.5	12.9	13.1	14.4
Colômbia	14.0	13.4	15.2	14.5	13.5
Chile	27.4	22.8	18.3	20.2	31.8
Costa Rica	3.8	3.5	3.7	2.6	3.5
<b>Países de ingressos medianos-altos</b>					
Brasil	11.0	7.5	12.9	12.8	12.1
México	9.5	7.8	6.0	4.9	5.0
Uruguai	18.1	18.5	17.2	16.4	15.4
Panamá	5.1	5.4	5.0	6.3	7.5
Argentina	13.8	15.9	17.3	17.8	18.6
Venezuela	13.0	11.7	11.1	11.1	11.5
<b>Outros países seleccionados</b>					
Japão	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
Alemanha	0.6	0.5	—	—	1.6
Reino Unido	4.3	—	—	4.0	4.5
Bélgica	53.7	54.0	51.6	53.0	54.6
Países Baixos	73.8	72.5	70.2	68.3	68.5
Itália	8.4	7.0	6.8	7.2	7.7
Espanha	24.3	27.9	37.1	35.5	34.2

FONTE: M. E. Lockheed e A. M. Verspoor – El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política. Banco Mundial, 1990.

## Quadro 5

Matrícula de ensino superior privado (%) na América Latina e outros países selecionados, 1960-1985 (UAD).

	1960	1970	1980	UAD
<b>Países de ingressos médios-baixos</b>				
Colômbia	41.0	46.0	62.9	(84)60.9
Costa Rica	0	0	—	(85)14.3
Chile	37.0	34.0	—	(84)32.3
Equador	8.0	21.0	15.6	—
Peru	11.0	22.0	—	(84)32.7
<b>Países de ingressos médios-altos</b>				
Argentina	2.0	17.0	21.7	(85)16.1
Brasil	44.0	55.0	64.3	(83)58.7
México	14.0	15.0	—	(82)17.4
Venezuela	11.0	11.0	11.6	(84)16.8
<b>Outros países selecionados</b>				
Japão	—	(75)79.0	78.0	(89)72.6
Bélgica	—	(75)63.0	65.0	(86)65.0
Itália	—	—	—	(86)10.0
Espanha	—	—	—	(86) 9.0
Países Baixos	—	(75)57.0	59.0	(86)53.0

FONTES: Ver JCT — El desafío educativo, Quadro 8, pág. 120. También Carmen García Guadilla — "Expansión y diferenciación del sector privado de la educación superior en América Latina", em Educación Superior, nº 26, julho-dezembro de 1988, Caracas, Cresalc.

OCDE — Education in OECD countries 1987-88: a compendium of statistical information. Paris, 1990.

1. O que se expressa através de uma concentração do esforço público no ensino primário, deixando um papel mais ativo para a atividade privada no ensino médio e superior.

2. O padrão inverso, onde o setor privado assume maiores quotas de responsabilidade no ensino primário e menos nos níveis pós-primários.

Estes padrões de comportamento refletem estruturas distintas de demanda educativa e, o que é mais importante, distintos modelos de distribuição social dos recursos públicos. O segundo destes padrões,

vigente em vários países em desenvolvimento, constitui um padrão regressivo de distribuição de recursos, na medida em que canaliza uma proporção importante dos recursos públicos na educação das elites provenientes das camadas médias e altas. A análise destes problemas também exige, no entanto, certo grau de desagregação, tanto do ponto de vista do papel do setor privado nos diferentes níveis do sistema como da articulação entre Estado e setor privado.

## Ensino privado, Estado e equidade social

Começaremos pela análise do papel do Estado nos diferentes níveis do sistema. A esse respeito, parece-nos muito ilustrativo analisar dois casos nacionais diferentes: Japão e Brasil.

Os dados estatísticos resenhados nos pontos anteriores mostram que a política educativa japonesa tem-se caracterizado pelo forte *rol* do Estado em prover educação básica para toda a população. Mas, também, é importante advertir sobre o *rol* igualmente forte do Estado na formação das elites. Se bem que, do ponto de vista quantitativo, o setor privado tem uma importância significativa nos níveis pós-secundários, desde o ponto de vista da qualidade são as instituições públicas as que possuem maiores níveis de excelência e de prestígio. Esta característica do setor público deriva dos critérios de seleção no acesso, da diferenciação institucional que define o setor pós-secundário público japonês e de seu forte sentido hierárquico (5).

A reforma educativa iniciada pelo governo da cidade de Tóquio, em 1967, destinada a resolver os problemas de iniquidade que provocava o sistema de educação pública, eliminando esses critérios, produziu resultados ainda mais insatisfatórios. As conseqüências dessa experiência desestimularam a outros governos locais a segui-la e, ainda no mesmo distrito de Tóquio, foram deixadas de lado.

Benjamin e James, em sua obra citada, analisam essa experiência e apresentam o paradoxo dos sistemas distintos de garantir a equidade. Por um lado, um sistema público-elitista, que atrai estudantes das famílias de mais altos recursos mas que também permite a incorporação de filhos de famílias de baixos recursos com alto desempenho acadêmico. No *rol* igualitário deste esquema fortalece-se, como é o caso japonês, a igualdade de oportunidades garantida por um sistema público homogêneo de educação básica. Por outro, um sistema público-igualitário que oferece similares possibilidades de acesso a todos, mas que outorga à educação privada a possibilidade de atrair os filhos talentosos das famílias de altos recursos e converter-se, assim, no segmento de alta qua-

lidade e prestígio do sistema educativo, do qual ficam excluídos os filhos de famílias de baixos recursos.

O outro exemplo interessante, de países em desenvolvimento, é o do Brasil. Os dados de distribuição da matrícula indicam que, apesar de os esforços públicos serem maiores na educação básica que na superior, existe uma porcentagem importante de matrícula primária privada. No entanto, da mesma forma que no Japão, as universidades públicas são as que gozam de maior prestígio e nível de excelência. Esta articulação tem permitido que o caso do Brasil apresente-se como típico de aplicação regressiva dos recursos públicos em educação: os filhos das famílias de classe alta vão a escolas primárias e secundárias privadas de boa qualidade, onde obtêm a preparação que lhes permite passar nos exames exigentes das universidades públicas gratuitas. Os filhos das famílias de escassos recursos, por outro lado, recebem uma educação primária e secundária pública de baixa qualidade, que não os habilita para obter boas pontuações nas provas de acesso à universidade e, portanto, devem pagar uma educação superior de baixa qualidade.

A grande diferença entre o Japão e o Brasil, ademais, obviamente, de seus níveis de desenvolvimento econômico, radica nos níveis de equidade existentes na base do sistema educativo. Enquanto no Japão o Estado garante a todos uma escola primária homogênea, no Brasil ela

*Em dia de tempo bom, os alunos da escola primária de Ogawa aproveitam para almoçar em estilo "piquenique"*

Cortesia Centro de Estudos Japoneses





Reprodução

*As crianças comem em bandeijões no refeitório de um Centro Integrado de Educação Pública, no Rio de Janeiro*

está fortemente segmentada e o Estado não logra dar as bases da igualdade de oportunidades. Nestes casos, os mesmos resultados, no plano do ensino superior, têm significados muito diferentes se se analisa o conjunto do sistema educativo.

Mas as diferenças nacionais também refletem diferenças nas formas de articulação entre setor público e privado. Deste ponto de vista, é interessante analisar o caso de países desenvolvidos com alta participação privada na escola primária, mas com fortes controles estatais que regulam suas atividades. Neste sentido, a análise da experiência holandesa de privatização de serviços públicos reveste-se de grande interesse pelas fórmulas de combinação que desenvolvem entre setor público e privado.

Historicamente, a origem da demanda por ensino privado esteve fortemente vinculada à heterogeneidade religiosa. Tanto a comunidade católica como a protestante demandaram ao Estado o apoio para poder oferecer a seus filhos uma educação no marco de seus códigos culturais. *Separados porém iguais* constituiu um componente central do sistema educativo holandês. Não somente educação, como também saúde, partidos políticos, organizações sindicais, etc. foram organizados de forma separada segundo a pertinência a cada grupo religioso. Os grupos religiosos oferecem a maior quota de dinamismo e de capacidade empresarial no âmbito da educação privada.

Do ponto de vista do financiamento, o sistema holandês caracteriza-se pela articulação estrita entre o financiamento público e o privado. O Estado oferece um subsídio (*voucher*) e limita severamente a possibilidade de estabelecer outros pagamentos adicionais. Ademais, o governo central paga todos os salários dos docentes diretamente, tanto do setor público como do privado e não está permitindo às escolas dar suplementos salariais para atrair melhores docentes. Os edifícios, tanto para escolas públicas como privadas, são mantidos pelos municípios, mas com reembolso do governo central. As quotas cobradas pelas escolas privadas são muito baixas, devido tanto ao temor de perder o subsídio estatal como à forte concorrência, em virtude da facilidade de entrada no mercado permitida pela lei. Por último, o governo mantém fortes regulamentações através de insumos-chaves de ação educativa: currículo uniforme, sistema nacional de exames no final da escola elementar e da secundária e controles nos critérios para selecionar estudantes.

Em relação à segmentação do sistema educativo, os dados do sistema holandês mostram que as escolas privadas não recrutam alunos de origens sociais distintas às das escolas públicas. As razões desta baixa atração das escolas privadas são, precisamente, as restrições impostas pelo governo para outorgar subsídios: não existem, por exemplo, diferenças de salários dos docentes nem possibilidade de excluir estudantes que não possam pagar (6).

No caso dos países da América Latina, por outro lado, não se dão situações onde o setor privado jogue um papel quantitativamente tão significativo e onde o Estado aplique esses níveis de controle. No ponto seguinte, trataremos de ver detalhadamente o papel da educação privada em relação à equidade social, tomando o exemplo de alguns países da América Latina.

## Educação privada e democratização

Tradicionalmente, os atores mais dinâmicos do setor educativo privado na América Latina são os diferentes grupos religiosos. Nos últimos anos, no entanto, o processo de secularização da sociedade e a crescente importância do conhecimento e da informação nos processos produtivos têm estimulado a participação de novos atores com significativos níveis de dinamismo, que têm produzido maior diferenciação interna do setor educativo privado. Ademais da diferenciação segundo o tipo de ator social (Igreja, empresa privada, grupos de pais, empresários educativos, etc.), também existe maior diferenciação nas formas

de articulação com o Estado. A esse respeito, pode-se distinguir, ao menos, dois setores: o setor privado não-subsidiado pelo Estado e o setor privado subsidiado.

Esta maior diferenciação implica maiores níveis de democratização do ensino privado? Para responder a esta pergunta seria necessário dispor de informações acerca da composição interna da matrícula de ensino privado por origem social dos alunos e modalidade de ação privada. Esta informação não existe na maioria dos países, mas pode-se obter uma visão aproximada deste problema através dos dados sobre matrícula pública e privada nas áreas urbanas e rurais. Esta informação está disponível para o ano de 1989, na maior parte dos países da América Latina e Caribe, tendo sido resumida no Quadro 6.

### Quadro 6

América Latina: Educação privada segundo zona. Nível pré-escolar e primário. Ano 1989 (porcentagens sobre a matrícula total em cada zona).

	pré-primária		primária	
	urbana	rural	urbana	rural
Bolívia	15	—	30.3	—
Brasil	38	14	20.8	1.0
Colômbia	55	23	29.1	1.1
Chile (a)	38	14	—	—
Equador	43	14	34.2	6.4
Paraguai	61	19	39.1	10.1
Peru	24	11	13.0	5.5
Uruguai	44	—	22.9	—
Venezuela	20	1	32.0	0.7
Costa Rica	—	—	22.4	0.4
El Salvador	34	20	32.0	1.9
Guatemala	46	26	43.7	10.8
Honduras	—	—	22.1	1.9
Nicarágua	16	6	25.4	2.7
Panamá	27	6	37.0	0.3
México	10	—	11.7	0.2

(a): ano 1987

FONTE: Orealc/Siri

Os dados permitem observar que a forte concentração da atividade privada nas zonas urbanas é um fenômeno que caracteriza todos os países da região. Tal concentração é significativamente mais alta no caso do ensino primário, o qual permite sustentar que nas zonas rurais o Estado é praticamente a única agência que oferece educação.

A forte discriminação entre oferta educativa rural e urbana é um primeiro indicador do caráter segmentado da oferta educativa nos países latino-americanos. A interrogação seguinte seria a que se refere à composição interna da oferta educativa urbana. Neste sentido, as investigações parciais efetuadas em alguns países confirmam a hipótese do caráter segmentado do ensino privado (7). Ele recruta seu alunado em setores médios e altos, propiciando desta forma um fenômeno circular: alunos dotados de melhores *backgrounds* familiares recebem uma oferta escolar caracterizada por equipamentos e pessoal adequado, obtendo resultados mais altos que os produzidos pela escola pública. Em alguns casos, inclusive, os estabelecimentos privados não admitem alunos repententes, cuja única alternativa é a escola pública, onde a alternativa de excluir um aluno por seu baixo rendimento, por princípio, não pode existir.

Apesar desta forte concentração da oferta privada nos setores sociais médios e altos, existem casos onde a oferta privada é ampliada sobre a base de subsídios estatais. Como se sabe, o argumento para estimular este tipo de alternativa tem sido, habitualmente, um argumento financeiro. Segundo alguns estudos, resultaria mais barato para o Estado financiar um estabelecimento privado que ofereça educação gratuita, que financiar uma escola pública. Trata-se, agora, de saber se, além da suposta vantagem financeira, também existem vantagens do ponto de vista dos resultados da ação pedagógica.

A informação sobre este problema é muito parcial. Para o caso da América Latina, dispomos de dados que podem ser aproveitados para responder a esta pergunta em dois países: Chile e Uruguai. No caso do Chile, os dados correspondem aos resultados da aplicação da prova do SIMCE em 1982 e 1988. No caso do Uruguai, os dados provêm do questionário aplicado no estudo da CEPAL antes citado.

No Quadro 7, resume-se a informação relativa ao rendimento dos alunos nas provas de Espanhol e Matemáticas de escolas privadas subsidiadas e de escolas municipais do Chile, segundo a origem social dos alunos e tamanho das cidades.

Estes dados devem ser analisados tendo em conta que o Chile vive um intenso processo privatizador nos últimos anos, convertendo esta

## Quadro 7

Chile: Rendimento em Espanhol e Matemáticas no 4º Grau de escolas básicas, 1982-1988.

Tipo de escola	Nível socioeconômico	Tamanho da cidade	Espanhol 1982-88	Matemáticas 1982-88	
Privada paga	Alto	Metrop. Grande	72.0 69.3 71.1 70.2	66.0 62.3 60.7 62.1	
		Médio	Metrop. Grande	65.5 62.8 62.8 60.6	56.8 50.8 55.1 53.6
Privada subsidiada	Alto	Metrop. Grande	53.8 55.7 62.1 64.5	46.5 47.9 54.2 55.9	
		Médio	Metrop. Grande	43.0 45.4 46.6 50.0	35.5 37.4 37.9 41.9
	Baixo	Metrop. Grande	34.9 33.3 31.0 31.1	27.7 27.7 23.7 27.6	
		Rural	27.3 25.8	17.2 22.1	
Muito baixo	Metrop. Grande	Rural	0.0 18.6 0.0 17.7 0.0 6.4	0.0 24.4 0.0 20.2 0.0 10.0	
		Alto	Metrop. Grande	59.1 0.0 51.4 0.0 48.6 0.0	47.1 0.0 43.6 0.0 42.7 0.0
			Médio	Metrop. Grande Rural	37.8 41.2 42.7 44.9 37.3 37.2
Baixo	Metrop. Grande	Rural	31.0 26.2 34.3 27.5 26.7 19.1	24.3 22.5 26.8 24.8 18.4 18.3	
		Muito baixo	Metrop. Grande Rural	0.0 23.9 0.0 16.2 0.0 13.8	0.0 20.8 0.0 17.2 0.0 15.0
Total			37.9 32.5	30.5 28.6	

FONTE: CPEIP, Série Estudos, nº 81 e dados SIMCE, 1988.

experiência em um caso demonstrativo das possibilidades desta estratégia como modelo a ser seguido em outros países. Duas conclusões gerais podem ser feitas de uma primeira leitura dos dados. A primeira, obviamente, é a forte segmentação que existe no interior do sistema, onde o segmento superior logra níveis de rendimento três vezes superior ao inferior. A segunda, menos óbvia que a anterior, é que a qualidade média, através dos indicadores de rendimento nas provas aplicadas nos anos mencionados, não tem melhorado em nenhum dos segmentos.

Mas, se concentrarmos a atenção no comportamento dos alunos de setores baixos segundo a educação que recebem em escolas municipais ou privadas subsidiadas, é possível observar alguns fatos interessantes. Em relação ao ensino de Espanhol, as escolas privadas obtêm resultados melhores que as municipais, nos alunos de estratos baixos, mas no caso dos de estratos muito baixos, a tendência se inverte. No caso das Matemáticas, por outro lado, o comportamento é mais regular. Em termos gerais, no entanto, os dados parecem confirmar a hipótese segundo a qual as escolas privadas gratuitas logram compensar as diferenças melhor que as públicas, sem que isso signifique, em nenhum caso, que esta opção logre superar a barreira de origem social na determinação do rendimento educativo.

Mas, para o caso do Chile, esta análise deve ser ampliada com a informação referente ao rendimento das escolas privadas segundo sua antigüidade. Como se sabe, o processo de privatização educativa no Chile foi muito intenso nos últimos anos, durante o qual se estimulou a criação de estabelecimentos através de incentivos financeiros. As novas escolas privadas se distinguem das tradicionais: pela importância do lucro econômico e pela motivação da sua criação.

Os dados do SIMCE para a cidade de Santiago, na última prova aplicada, permitem observar um fenômeno interessante: as escolas privadas criadas nos últimos dez anos obtêm resultados significativamente inferiores às que têm mais de 10 anos de idade, provavelmente porque carecem de tradição pedagógica mas, ademais, porque recrutam seu alunado em famílias de origem social mais baixa (Quadro 8).

Em definitivo, estes dados mostram que as novas escolas privadas subsidiadas se parecem mais com as escolas públicas que as antigas escolas privadas, tradicionalmente receptoras dos filhos das famílias de classe média e alta. Sobre esta base, seria possível sustentar a hipótese segundo a qual, nos casos onde existe oferta educativa privada dirigida a setores sociais de baixos recursos, tal oferta é pobre do ponto de vista de suas possibilidades compensadoras.

## Quadro 8

Santiago do Chile: Rendimento em estabelecimentos particulares subvencionados segundo idade e em estabelecimentos municipais.

	EMS	EPS (-10)	EPS (+ 10)	EPP
Espanhol	56.6	62.5	63.7	79.2
Matemáticas	55.2	58.6	62.3	78.7

EMS: Escolas municipais, EPS: Escolas privadas subvencionadas e EPP: Escolas privadas pagas.

A pesquisa levada a cabo no Uruguai permite analisar fenômenos diferentes aos analisados para o caso do Chile, mas igualmente significativos.

O Uruguai é um país de expansão escolar prematura, em um contexto de forte hegemonia do setor público, tradicionalmente considerado como de alta qualidade. A crise econômica e institucional que vive o país há mais de uma década transformou profundamente as bases tradicionais do sistema social. No que aqui nos interessa, é importante destacar que o papel da educação privada no nível primário tem sido sempre relativamente baixo (17.2% em 1975 e 15.6% em 1989), mas a crise provocou um descenso ainda maior de sua cobertura, que afetou principalmente os setores médios da sociedade. A esse respeito, uma comparação da assistência a escolas públicas ou privadas da cidade de Montevideu, segundo níveis de ingresso, entre os anos de 1981 e 1988, mostra que a proporção de alunos que assiste a escolas privadas pagas descendeu em todas as faixas de ingresso, com exceção da faixa superior (7).

Os resultados das provas de rendimento em Matemáticas e em Espanhol, aplicadas à amostra de escolas de diferentes estratos, têm sido exaustivamente analisados pelo informe da CEPAL. O mais impactante — considerando a tradição educativa do Uruguai — é o muito baixo nível de compensação de diferenças logrado pela escola frente às diferenças socioeconômicas das famílias. No entanto, a análise desagregada dos dados permite identificar que o setor de escolas que produz maior número de *mutantes*, isto é, alunos de origem socioeconômica baixa que logram resultados de aprendizagem satisfatórios, provém de um grupo de escolas públicas de uma cidade do Interior do país. Em tais escolas existe uma série de características institucionais (personalidade do diretor, tradições pedagógicas dos docentes e impossibilidade de impunidade social frente aos resultados pelo contato direto entre docentes e pais de família), que explica estes resultados positivos.

Em síntese, os resultados aportados por estes dois casos nacionais indicam que a explicação de bons resultados de aprendizagem em alunos provenientes de famílias de baixos recursos não radica tanto no caráter estatal ou privado, mas sim na dinâmica institucional do estabelecimento escolar. Os melhores rendimentos parecem estar associados à possibilidade de definirem o projeto educativo do estabelecimento escolar, determinado pela consciência de objetivos fixados, pela existência de certas tradições e metodologias de trabalho compartilhadas, espírito de equipe e responsabilidade pelos resultados, quer dizer, pela identidade institucional. As reflexões finais deste trabalho apontam, por isso, nessa direção.

## A autonomia dos estabelecimentos

A proposta central deste artigo consiste em sustentar que o eixo de discussão da dinamização do sistema educativo não radica tanto na questão do caráter privado ou estatal dos estabelecimentos, mas sim nos estilos de gestão que caracterizam um ou outro segmento da oferta educativa. A realidade dos países em desenvolvimento demonstra que o serviço estatal é o único que chega aos setores pobres (isto é, é o único setor público do ponto de vista da população a que atende). Mas essa mesma experiência mostra que a forma com a qual o Estado enfrenta o desafio de oferecer este serviço é ineficiente e excludente. Inversamente, o setor privado possui uma dinâmica de gestão que lhe permite ser eficiente, criativo e flexível, mas está dirigido somente aos setores sociais mais favorecidos.

Frente a esta situação, existiriam duas formas diferentes de enfrentar o problema:

1. definir uma estratégia destinada a introduzir democracia no setor privado; ou
2. definir uma estratégia destinada a introduzir o dinamismo da oferta privada no setor público.

As estratégias mais comuns destinadas a democratizar o funcionamento do setor privado consistem em: subsidiar escolas administradas por particulares ou apoiar, com programas de bolsas, o acesso de alunos de famílias pobres aos estabelecimentos privados.

Para introduzir dinamismo na gestão pública, por outro lado, atualmente tem-se generalizado o consenso acerca das potencialidades das estratégias de descentralização e de maior autonomia aos estabelecimentos.

Em apoio a esta linha de ação, argumenta-se que as estratégias tradicionais baseadas em melhorar homogeneamente os insumos (salários de professores, equipamentos, textos, currículo, etc.) não têm dado resultados positivos devido, entre outros fatores, à heterogênea situação dos estabelecimentos. O peso com o qual cada insumo deve ser melhorado e o momento preciso no qual esta melhora deve ser efetuada dependem das condições locais. As decisões deste tipo, em conseqüência, também devem ser tomadas a nível local.

Ademais, esta estratégia apóia-se no pressuposto segundo o qual o funcionamento da escola tem um impacto significativo na explicação dos resultados escolares. O debate acerca desta afirmação ocupa um lugar importante na investigação e na ação político-educativa recente. O balanço dos conhecimentos acumulados neste campo mostra que o papel do estabelecimento é significativo, embora não seja possível, ainda, determinar com precisão quais são os fatores decisivos nesta dinâmica institucional. No entanto, mais além das discussões sobre o impacto da escola, existe consenso em reconhecer que tal impacto está associado a certas características que podem ser incluídas no conceito de identidade institucional.

Em alguns casos, este conceito de identidade institucional associa-se com o que alguns autores denominam *clima institucional*, e outros, mais dentro da tradição francesa, de *projeto por estabelecimento* (8). As possibilidades de estimular esta linha de ação estão estritamente associadas à maior autonomia institucional que se outorgue aos estabelecimentos.

O debate sobre estes temas ocupa uma crescente atenção, tanto nos países desenvolvidos com nos países em via de desenvolvimento. No caso dos países desenvolvidos, obviamente, a maior ênfase nesta linha de ação provém dos países de forte tradição centralista, particularmente os países europeus. Nos países saxões, com forte descentralização em sua administração estatal, por outro lado, os problemas referem-se mais a como garantir mínimos homogêneos de qualidade. Mas o debate dos países desenvolvidos parte de uma base comum: a fortaleza dos atores locais, tanto do ponto de vista econômico quanto cultural (9).

Nos países em desenvolvimento, por outro lado, as possibilidades de lograr maior dinamismo, a partir de outorga de níveis mais altos de autonomia aos atores locais, ou de democratizar o setor privado, através de subsídios, choca com a forte heterogeneidade interna da estrutura social. Neste sentido, o ponto sobre o qual é preciso chamar permanentemente a atenção é o que se refere tanto à desigualdade de distribuição dos recursos materiais, e da capacidade de expressar demandas para ga-

rantir sua satisfação, como à própria debilidade do Estado para garantir uma articulação com o setor privado que garanta altos níveis de controle social sobre o uso dos recursos públicos.

Em definitivo, nos países em desenvolvimento, não está plenamente confirmada a hipótese segundo a qual outorgar maior autonomia aos atores locais é um efetivo mecanismo de dinamização. Algumas experiências de municipalização da oferta educativa põem de manifesto que as características do poder local podem ser um fator tão forte de rigidez como a oferta centralizada. Deste ponto de vista, em consequência, o dilema que enfrentam as políticas de descentralização e de maior autonomia às instituições é o de sua operacionalização. Qual é o momento oportuno e/ou quais são os pré-requisitos que devem existir para que a decisão de outorgar autonomia não seja um salto no vazio?

A esse respeito, a hipótese que este trabalho intenta postular é que o ponto central em toda política de autonomia pedagógica é o que se refere a pessoal, já que autonomia institucional implica autonomia profissional por parte do pessoal docente.

A situação dos países em desenvolvimento, em relação a estes pontos, é muito heterogênea. Há países com forte tradição de escolas públicas de excelente qualidade, com docentes altamente profissionalizados. Mas, também, e mais freqüentemente, é a situação inversa, reforçada pelas tendências dos últimos anos de deteriorização das condições de trabalho dos docentes, a desprofissionalização e o abandono da profissão docente por parte dos mais qualificados. A interrogação, do ponto de vista da definição de políticas, consiste em definir se é preciso primeiro profissionalizar para logo dar autonomia ou, ao inverso, a autonomia institucional deve ser o primeiro passo para lograr maiores níveis de profissionalização.

Em realidade, obviamente, estas opções excluem os extremos e o debate coloca-se ao redor das ênfases e na seqüência das ações. Tal debate, ademais, não pode dar-se somente, nem principalmente, a partir de uma perspectiva acadêmica. As variáveis mais importantes são as que se referem às especificidades políticas nacionais. Neste sentido, é importante destacar que o problema central situa-se no Estado e em sua capacidade para exercer suas funções de regulamentação, de avaliação de resultados e de dotação prioritária de recursos para os setores mais estratégicos, do ponto de vista do desenvolvimento econômico e de equidade social (10).

No entanto, há, ao menos, dois pontos sobre os quais é preciso chamar atenção e analisar os resultados de experiências concretas: 1) o

igualitarismo com o qual se considera os docentes, sem relação com os resultados, o qual priva o sistema de um mecanismo fundamental de eficiência; 2) o novo rol dos diretores das escolas, que deve deixar de ser predominantemente um executor de instruções uniformes para passar a ser um gestor e um criador de alternativas apropriadas.

Ambos os temas, é fácil percebê-los, têm um forte componente político. No entanto, a necessidade política tem criado muitos novos objetos de conhecimento científico. Este pode, sem dúvida alguma, ser um destes novos objetos a construir e, portanto, a estudar.

## Notas

- 1 UNESCO – Development of private enrolment. First and second level education, 1975-1985. Division of Statistics on Education. Paris, may 1989.
- 2 World Bank. Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options. Washington, D.C., 1986.
- 3 Maria da Conceição Tavares, "Reestructuración industrial y políticas de ajuste macro-económico en los centros (la modernización conservadora)", em Roberto Russell (ed.) – El Sistema Internacional y América Latina: La Agenda Internacional en los Anos 90. Buenos Aires, GEL, 1990.
- 4 Juan Carlos Tedesco, El desafío educativo: calidad e democracia. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- 5 Estas reflexões estão baseadas em Gail R. Benjamin e Estelle James – "Public Policy and Private Education in Japan", Londres, Macmillan, 1988. Um resumo deste livro pode ser encontrado no artigo dos mesmos autores "Public and Private Schools and Educational Opportunity in Japan", em James J. Shields (ed) – "Japanese Schooling; Patterns of socialization, Equality and Political Control", The Pennsylvania State University, 1989.
- 6 Estelle James, "Benefits and Costs of Privatized Public Services: Lessons form the Dutch Educational System", em "Comparative Education Review", v. 28, nº 4, 1984.
- 7 Ver CEPAL, "Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay". Montevideo, 1990. G. Bronfenmajer y R. Casanova, "La diferencia escolar". Caracas, Kapelus, 1988.
- 8 CEPAL, *op. cit.*
- 9 Uma interessante recompilação de estudos sobre o tema da autonomia das escolas para o caso europeu em geral e italiano em particular pode ser encontrada em F. E. Crema e G. Pollini (ed), "Scuola, autonomia, mutamento sociale". Roma, Armando, 1989. Para o caso dos Estados Unidos, ver John E. Chubb e Eric A. Hanushek, "Reforming Educational Reform", em Henry J. Aron (ed), "Setting National Priorities; Policies for the Nineties". Washington, D.C., The Brookings Institution, 1991.

- 10 Uma análise inicial sobre o *rol* do Estado na educação pode ser encontrada em dois textos anteriores sobre este tema: Juan Carlos Tedesco, "El rol del Estado en la educación", em *Perspectivas*, v. XIX, nº 4, 1989 e Juan Carlos Tedesco, "Educación y estrategias de desarrollo: el desafío de la gestión pública", em *Pensamiento Iberoamericano*, *Revista de Economía Política*, Madrid, nº 19, 1991.

## Resumo

O artigo discute os argumentos que propõem a privatização como eventual estratégia para a área educacional; apresenta dados sobre a evolução do setor privado em várias regiões do mundo e as diversidades nacionais na relação público X privado na educação. Analisa o papel do setor privado na oferta de ensino a setores populares com base em informação sobre resultados de aprendizagem. Levanta a hipótese de que a eficiência da escola dependeria menos do caráter público e mais do seu grau de autonomia e identidade institucional. Conclui abrindo a discussão sobre autonomia escolar e apresentando dúvidas e interrogações que essa estratégia provoca.

## Abstract

The article discusses the arguments that propose the privatization as a strategy for education; shows data on both the evolution of the private education worldwide and the national diversity in the "public x private education" relation. It analyzes the role played by the private sector in giving grassroots access to education. It raises the hypothesis that the efficiency of education might depend less on the public character and more on its degree of autonomy and institutional identity. It concludes by opening the discussion about the educational autonomy and raising the doubts caused by this strategy.

*Juan Carlos Tedesco* é diretor da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC-UNESCO), em Santiago do Chile.

O autor agradece os comentários de Guiomar Namó de Mello, e de seus colegas da OREALC-UNESCO. Ernesto Chifelbein, Juan Cassasus, Rodrigo Vera, José Rivero, David Silva, Miguel Nuñez, Graciela Messina, Edmundo Fuenzalida e Arturo Matute, assim como Sonia Peruzzi, nos aspectos estatísticos. As opiniões aqui expressas são, no entanto, de inteira responsabilidade do autor e não comprometem a UNESCO.

Tradução de Ana Paula Cantanhêde de Araújo. O original em espanhol encontra-se à disposição do leitor no IEA para eventual consulta.