

## Estado desertor e os processos de privatização da educação na América Latina

*The defecting state and the processes of privatization of education in Latin America*

*El Estado ausente y los Procesos de Privatización de la Educación en América Latina*

Maria Vieira Silva<sup>1</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Kildo Adevair dos Santos<sup>2</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Resumo:** A Educação Básica tem sido tangenciada, de forma contígua, por iminentes mutações de seu sentido público em razão da proliferação de programas de privatização da educação. A partir de documentos produzidos pela *Federación Internacional de Sindicatos de la Educación* em doze países da América Latina, analisamos processos mercantis na educação latino-americana, com ênfase nas tendências e modalidades de ações de atores privados no Peru e no Panamá. O trabalho identifica dois movimentos paralelos de privatização: a crescente participação do empresariado na oferta educacional facultada por dispositivos jurídicos e o arrefecimento da atuação do Estado como provedor de bens públicos, mediante programas governamentais que se referenciam em princípios gerencialistas e mercadológicos.

**Palavras-chave:** Privatização. Educação Pública. Direito à Educação.

**Abstract:** Basic Education has been tangentially affected by imminent mutations of its public meaning due to the of education privatization programs. Based on documents produced by the International Education Federation Union in twelve Latin American countries, we analyze mercantile processes in Latin American education. Emphasizing on trends and actions taken by private entities in Peru and Panama. The paper identifies two parallel movements of privatization: the increasing participation of the business sector in education feasible by legal mechanisms; and the decreasing role of the State as a provider of public goods through governmental programs based on managerial and market principles.

**Keywords:** Privatization. Public Education. Right to Education.

**Resumen:** La educación escolar se ha visto sustancialmente afectada, de manera permanente, por una serie de cambios que ha modificado su sentido de lo público, debido a la expansión de los programas de privatización en educación. A partir de documentos producidos por la Internacional de la Educación en doce países de América Latina, se analizan los procesos mercantilización de la educación latinoamericana, con énfasis en las tendencias y formas de actuar de los actores privados en Perú y Panamá. El trabajo identifica dos procesos paralelos de privatización: la creciente participación del empresariado en la oferta educativa posibilitada por disposiciones legales, y la

<sup>1</sup>Pós-doutorado em Educação. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. Rio Grande do Norte, Brasil e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia. MG. Brasil E-mail: [mvieiraufu@ufu.br](mailto:mvieiraufu@ufu.br); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0726794592785841>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>.

<sup>2</sup>Doutor em Políticas Públicas da Educação e Profissão Docente. Professor do Centro de Educação Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. Rio Grande do Norte. Brasil. E-mail: [kildo.santos@ufrn.br](mailto:kildo.santos@ufrn.br); Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6285167193595292>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4484-2782>.

depreciación del papel del Estado como proveedor de servicios públicos a través de las reformas gubernamentales basadas en principios gerencialistas y de mercado.

**Palabras Claves:** Privatización. Educación Pública. Derecho a la Educación.

---

**Recibido em:** 15 de março de 2023

**Aceito em:** 02 de março de 2023

---

## Introdução

Nas crises do mercado mundial as contradições e antagonismos da produção burguesa se revelam contundentes. Em vez de investigar em que consistem os elementos conflitantes que se patenteiam na catástrofe, os apologistas se contentam em negar a própria catástrofe e, em face à sua periodicidade regular, em insistir em que a produção, se aceitasse as lições dos compêndios, nunca chegaria à crise. A apologética então consiste em falsificar as mais simples relações econômicas e especialmente em se aferrar à unidade em face da contradição (Karl Marx)

Presenciamos intensas implicações de agendas neoliberais nos direitos sociais e nas políticas públicas, em razão da agudização do hibridismo entre as esferas pública e privada. Com efeito, as conquistas históricas em prol de uma escola pública, gratuita, estatal e com gestão pública têm sido colapsadas. Tendo como plano de fundo as adversidades ensejadas pelo ascenso de políticas e práticas educacionais referenciadas na lógica mercantil, este artigo aborda aspectos concernentes a algumas dimensões que compõem a moldura social das mutações do sentido público da escola pública: a expansão dos processos de privatização da educação pública e suas incidências para as conquistas relacionadas ao direito à educação.

Para tanto, nos referenciaremos em documentos produzidos pela *Federación Internacional de Sindicatos de la Educación (Internacional de la Educación (IE))*. Trata-se de uma entidade que representa mais de 30.000.000 de professores e trabalhadores da educação, possui mais de 400 organizações educacionais - incluindo desde a pré-escola até a universidade - localizadas em 177 países de várias regiões do mundo.

De acordo com a Federação, face ao avanço do processo de mercantilização da educação a *Internacional de la Educación* promoveu uma *Campaña de Respuesta Global* (Global Response) para enfrentar esse processo e defender a legitimidade da educação pública de qualidade, laica, gratuita e obrigatória garantida pelo Estado, como um direito social. Em coordenação com esta campanha, em 2016, o Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais (OLPE) realizou o monitoramento das principais tendências da mercantilização educacional e, em 2018, publicou os resultados do estudo, realizado no âmbito de dez (10) países da América Latina:

Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai. A partir da análise documental de relatórios produzidos pela referida entidade nos países estudados, na primeira etapa do presente artigo apresentaremos um mapeamento das tendências e modalidades de ações de atores privados na educação latino-americana. Na segunda etapa apresentaremos sínteses analíticas dos processos privatistas no Peru e Panamá, visando focalizar regularidades e especificidades sobre a expansão da privatização em distintos países.

### **A expansão da privatização da educação pública na América Latina: iminente declínio do direito à educação**

Os países da América Latina possuem idiosincrasias no âmbito cultural, político, econômico e nos processos de formação do Estado, mas também vários aspectos em comum, especificamente, as difíceis conjunturas marcadas por assimetrias e a incessante luta em prol da consolidação da democracia e de políticas sociais. No que tange à educação, vale lembrar que, com exceção do Chile, todos os países da região contam com um contingente maior de matrículas (em todos os níveis de escolaridade) nas escolas públicas em relação aos estabelecimentos privados. Com relação à gratuidade, de acordo com a CLADE (2014), este é um princípio estabelecido em todas as Leis Gerais de Educação na América Latina, exceto a da Colômbia, ainda que nesse país, a Corte Constitucional tenha emitido sentença favorável ao cumprimento desse preceito, em conformidade com o Protocolo de *San Salvador*, do qual a Colômbia é signatária.

No entanto, em que pese a expressiva presença da esfera pública na oferta educacional e na institucionalização da gratuidade nas legislações educacionais dos países latinoamericanos, os processos de privatização têm sido crescentes em toda a região e são expressões da deserção do Estado no que se refere ao provimento e à garantia do direito humano à educação, como consequência da ascensão e capilaridade do neoliberalismo no tecido social.

Laval e Dardot, na obra “A nova razão do mundo” (2016), desenvolveram um instigante estudo sobre a gênese do neoliberalismo e suas influências sobre o Estado, a sociedade e os sujeitos. Ao refletirem sobre o longo processo histórico que gestou o neoliberalismo, destacam como esta doutrina de natureza político-econômica ganhou forças e imprimiu suas marcas no governo, que passou a expressar cada vez mais seus traços empresariais, assim como nos sujeitos, “fabricados” com excelência de acordo com a razão neoliberal. Tal processo incide de forma efetiva também no âmbito educacional:

A escola neoliberal designa um certo modelo escolar que considera a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é, antes de tudo, econômico. Não é a sociedade que garante a todos os seus membros um direito à cultura, são os indivíduos que devem capitalizar recursos privados cujo rendimento futuro será garantido pela sociedade. Essa privatização é um fenômeno que afeta tanto o sentido do saber, as instituições transmissoras dos valores e dos conhecimentos quanto as próprias relações sociais (p. XI).

Sob tal prisma, a privatização assume mecanismos para além da dinâmica objetiva e corporifica a ideologia do mercado nas concepções, valores e ritos que definem as relações intra-escolares. A partir de um discurso supostamente modernizador e pretensiosamente sedutor, a infiltração da lógica neoliberal na máquina estatal tem produzido novos formatos para a administração pública, principalmente por meio de dois processos paralelos: delimitação da intervenção do Estado como provedor principal de políticas sociais e ampliação de mecanismos de publicização, terceirização e privatização. Com efeito, além da clássica privatização, enquanto venda de ativos públicos para o mercado, os processos privatistas se reverberam também por meio da transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta.

Esta efeméride é recorrente em distintos contextos, transcendendo fronteiras dos Estados-nações e, ao longo dos anos, tem-se constituído em prioridades do movimento do capital na busca incessante de reduzir a esfera de atuação do Estado e garantir o protagonismo da lógica mercantil e das ações das mãos “nada invisíveis” do mercado. A diversificação de tendências e modalidades nos permite constatar que a privatização não se materializa apenas por meio da venda dos ativos públicos, mas mediante processos de instalação de princípios e diretrizes operacionais do mercado na esfera pública. Embora esse processo não possua um formato monolítico, há um parâmetro comum entre as referidas modalidades, qual seja: a eliminação ou arrefecimento substancial da intervenção estatal no setor público.

Na realidade latino-americana, a sistematização de tal processo tem ocorrido, sobretudo, mediante a institucionalização de leis, documentos e acordos, advindos de ações orquestradas por agências internacionais de cooperação:

A partir de los documentos, leyes e informes analizados, se constata que actualmente, la política educativa pública en América Latina se caracteriza por la amplia injerencia de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y de agencias internacionales de cooperación; la naturalización de los mecanismos de alianzas público privadas y de forma más creciente, la consolidación de actores privados y empresariales que participan en el diseño, la gestión y la ejecución de la política educativa (IEAL, 2020, p.7).

Estudos realizados por pesquisadores e movimentos da sociedade civil como a *Internacional de la Educación*, a *Campaña de respuesta global* (Global Response) e *Observatorio*

*Latinoamericano de Política Educativa* têm indicado vários aspectos comuns da privatização no território, quais sejam:

- Assinatura do Acordo Geral de Comércio e Serviços (AGCS), em decorrência da ascensão de governos neoliberais em vários países, aspecto que provocou a expansão acelerada de oferta privada de serviços educacionais em todos os níveis;
- Participação expressiva da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na definição de políticas educacionais com recomendações como a eliminação da gratuidade universal em favor da gratuidade focalizada;
- Centralidade das avaliações estandarizadas com financiamento baseados em resultados;
- Influência da Rede Latino-Americana de Educação (REDUCA) a qual agrega grupos privados e estabelecem alianças com governos de vários países do continente e influenciam em mudanças curriculares e redução de direitos trabalhistas no setor educacional.

Diante disto, convênios entre as redes públicas de ensino e os setores da esfera privada têm-se ampliado de forma contundente por meio da participação incisiva de Institutos, Fundações, OSCs, OSCIPs e ONGs. É importante também destacar a participação recorrente de representantes do setor privado em instâncias estratégicas do Poder Executivo, como o Conselho Nacional de Educação. Este órgão, de caráter consultivo e deliberativo, assume um papel importante na tomada de decisões educacionais e de definição das políticas educativas. Em vários países têm sido comum a participação de conselheiros que representam os interesses mercantis do empresariado em decisões importantes da educação nacional, tal como as configurações curriculares, processos avaliativos, dentre outras.

O *Observatório Latinoamericano de Política Educativa*, a partir dos estudos anteriormente mencionados, analisou as ações privatistas predominantes em dez países da região e detectou as seguintes tendências:

- Las metas educativas establecidas en Jomtien y de Dakar promovieron el endeudamiento de los países con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo BID para impulsar reformas educativas. La política de endeudamiento para sostener la política educativa se mantiene hasta la fecha en cada uno de los países. Uno de los signos principales de estas reformas fue promover las evaluaciones estandarizadas a docentes y estudiantes, la reducción del currículo y promover que los Ministerios de Educación actuaran con el modelo de alianzas público-privadas.
- El impulso de este tipo de reformas fue posible gracias a la tendencia neoliberal implantada en América Latina, sumado a la llegada de los sectores empresariales a cargos e instituciones públicas.
- La alianza público-privada es una fórmula instalada en todos los países. Por un lado consolida las oportunidades para el lucro privado con dinero público y, por otro, juega a favor del desmantelamiento paulatino del sistema educativo público.

- La llegada de gobiernos de signo neoliberal facilitó la firma del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS), que provocó una expansión acelerada de la oferta privada de servicios educativos en todos los niveles (IEAL:2020, p.9).

O documento destaca ainda que desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em *Jomtien* (Tailândia – 1990), passando pela *Conferência “Educação para Todos: o Compromisso de Dakar* (Senegal, 2000) e Incheon (Coréia do Sul – 2015) *Educação 2030: Rumo a uma Educação de Qualidade Inclusiva e Equitativa e à Educação ao Longo da Vida para Todos*, agentes do setor privado, cooperação internacional e Instituições Financeiras Internacionais tem consolidado a participação na definição de políticas públicas educacionais. Esse processo se reverbera na composição dos Conselhos Nacionais de Educação, onde, além de representantes governamentais, agentes privados, empresariais e religiosos participam da tomada de decisões referentes às políticas educacionais. Em alguns casos, esses conselhos são financiados com recursos de cooperação internacional e promovem acordos que estimulam processos privatistas de educação, contradizendo as leis educacionais, em grande medida. Sob tal prisma a IEAL destaca também como tendência de mercantilização na América Latina:

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha constituido en un actor decisivo en la definición de la política educativa con carácter mercantilista. En materia educativa, la OCDE recomienda la eliminación de la gratuidad universal a favor de la gratuidad “focalizada”, el diseño de presupuestos basados en resultados, el impulso de agencias de evaluación educativa que puedan tener carácter privado, la evaluación estandarizada para docentes y estudiantes, la participación de actores privados en la prestación de servicios educativos, la exclusión de los sindicatos en niveles de toma de decisión, así como reformas profundas en secundaria que pasan por la reducción de años de estudio y del currículo.

- En los países estudiados, tanto Organizaciones no gubernamentales (ONG) como grupos privados, fundaciones y grupos religiosos, le venden servicios a los Ministerios de Educación y a ONG internacionales, favoreciendo una red de negocios privados que lucra a costas de la educación pública.

- Se constata que los ministerios de educación muestran amplia expertise en materia de alianzas con la cooperación internacional, ONG internacionales y compra de servicios a privados. Estos servicios incluyen desde programas de gestión y administración interna de los ministerios de educación, sistemas de gestión y centralización de datos, formación docente, diseño curricular, evaluación docente y estudiantil y gestión y administración de centros educativos. Sobresalen los acuerdos con USAID, Fe y Alegría, Telefónica-Movistar y la Unión Europea, entre otros.

- Los sectores empresariales en cada país han configurado plataformas de coordinación para incidir directamente en la política educativa como Empresarios por la Educación, Juntos por la Educación, etc. que a su vez constituyen la Red latinoamericana por la educación (REDUCA). (Idem)

Conforme ressalta o documento, os grupos privados vinculados à REDUCA (Rede Latino-americana de Educação) exercem significativas influências nos processos de

privatização, uma vez que estabelecem alianças com as autoridades educativas, captam recursos de cooperação, marcam presença na mídia, promovem a redução do currículo e promovem visões críticas e desqualificadoras do corpo docente, ao mesmo tempo, que geram pressão pela redução de direitos trabalhistas no setor educacional. Assim,

Los procesos de comercio educativo han profundizado el deterioro de las condiciones de trabajo docente, pues las reformas educativas han promovido la inestabilidad laboral, la reducción de los derechos laborales y la violación del derecho a organizarse, a firmar pactos colectivos y a participar en huelgas (Idem, *ibidem*).

Tais processos são orquestrados por um sistema político de dominação, que tem como objetivo arrefecer os mecanismos de regulação estatal. As políticas e práticas privatistas acima elencadas não se efetivam de forma homogênea e monolítica nos países do continente latino-americano, mas são tendências proeminentes detectadas pelas entidades *Internacional de la Educación*, *Campaña de respuesta global* (Global Response) e *Observatorio Latinoamericano de Política Educativa* na realidade educacional dos países estudados. Na seção que se segue apresentaremos dados e reflexões sobre algumas especificidades da privatização no Peru e no Panamá.

### **A privatização da educação na realidade peruana**

De acordo com Barrenechea (2014) o neoliberalismo se estabeleceu e consolidou no sistema escolar peruano durante o governo ditatorial de Fujimori, entre 1990 e 2000, apoiado por elementos radicais do capitalismo transnacionalizado, sob a orientação de organizações financeiras e econômicas globais (BM, BID). Conforme o autor, estas entidades condicionaram e orientaram mudanças educacionais, numa perspectiva mercantilista e privatizante. Sob tal perspectiva, Brandão (2017) afirma que

o pacote de ajuste neoliberal de Fujimori era composto por três estágios. O primeiro deles foi o programa de estabilização, adotado em agosto de 1990, com o intuito de conter a inflação e normalizar o pagamento da dívida externa. O segundo estágio correspondeu às reformas institucionais pró-mercado: a desregulação do mercado financeiro, a flexibilização das relações trabalhistas, as privatizações (possibilitando a entrada de capital estrangeiro) e o esforço para reduzir o déficit fiscal (p. 82).

Ainda segundo o autor, Fujimori reinseriu o Peru no circuito financeiro internacional. Em 1991, foi formado um grupo de apoio, liderado pelos EUA e pelo Japão, do qual também faziam parte outros nove países, entre eles, Canadá, Alemanha, França, Holanda e Itália. O segundo período do regime fujimorista tem o seu início com o golpe de Estado dado pelo próprio Fujimori, em cinco de abril de 1992 e pelo aumento das prerrogativas militares.

A dissolução do Parlamento, o fechamento do poder judicial e de órgãos de controle e a criminalização da oposição permitiram ao governo Fujimori acelerar o desenvolvimento de sua agenda, já pressionada pelos organismos financeiros internacionais, que queriam garantias sobre o pagamento da dívida, e pelo governo norte-americano, que exigia resultados no combate aos movimentos insurgentes. No dia seguinte ao golpe de Estado, o ministro da Economia, Carlos Boloña Behr, anunciaria a aplicação de um conjunto de reformas econômicas neoliberais (Idem).

A gestão governamental de Fujimori foi marcada por um forte processo de privatização: “no total, durante o regime fujimorista, foram vendidas parcial ou totalmente 187 empresas públicas por um total de aproximadamente US\$ 7,54 bilhões” (idem, ibidem). Além deste convencional processo de privatização, a instalação da dinâmica privatista no setor público se reverbera também mediante outros formatos, no campo educacional, conforme evidencia o relatório do *Observatorio Latinoamericano de Política Educativa* intitulado *La política educativa en Peru - La política educativa entre fondos de cooperación, holdings empresariales y ONG*.

Segundo o mencionado relatório, no Peru há uma crescente participação do setor privado e da cooperação internacional (principalmente USAID) nas áreas de desenvolvimento de políticas públicas e de tomada de decisão em questões educacionais, como por exemplo, a participação de *Holdings* financeiras em negócios educacionais e o Conselho Nacional de Educação, que funciona como ONG.

Destaca-se também, o surgimento de franquias de escolas particulares de baixo custo como as *Escuelas Innova* e o investimento de grupos financeiros e participações comerciais em negócios educacionais que atuam como franquias ou “cadeias” educacionais, como também a participação de atores privados do exterior e sem sede no Peru, na administração e gerenciamento de Instituições de Ensino na Educação Básica. Dados do relatório do OLPE enfatizam ainda a institucionalização da privatização mediante os dispositivos legais:

El Reglamento de la Ley General de Educación (2012) aprobado mediante el Decreto supremo N° 011-2012-ED establece un rol muy amplio para la empresa privada que empieza por el apoyo económico a los procesos educativos hasta la definición de la política educativa. Específicamente, el Artículo 17 establece que el sector privado fomenta y apoya la educación contribuyendo a disminuir las brechas de exclusión social de acuerdo con las políticas y prioridades del Estado. Participa en el diseño de políticas educativas, coadyuva a identificar las demandas del mercado laboral y la relación de la educación con el desarrollo económico productivo del país. Promueve alianzas estratégicas con instituciones educativas para el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la formación profesional de los trabajadores y estudiantes del sistema educativo, que permitan acceder a empleos de mejor calidad, suscribiendo convenios de cooperación y apoyo para la especialización laboral de los estudiantes, el mejoramiento del desempeño docente, la dotación de infraestructura, materiales educativos y recursos tecnológicos. (IEAL: 2020, p.13).

A exposição de motivos da Lei de Promoção do Investimento em Educação, mediante o Decreto Legislativo nº 882, afirma que:

es necesario que el esfuerzo realizado a través de las Escuelas Públicas en las que, de acuerdo al Mandato Constitucional, el Estado garantiza la gratuidad de la enseñanza, sea complementado con una mayor participación del Sector Privado” (MINEDU, 1996). Esta misma exposición de motivos propone que “es conveniente dictar normas que fomenten la inversión privada en el esfuerzo nacional de modernización de la educación”, propuesta de interpretación amplia que abre un portillo para el uso de fondos públicos en instituciones privadas con fines de lucro, entre otros (Idem).

Ainda de acordo com a IEAL, esse mesmo decreto deixa claro que não permitir o crescimento do setor privado na educação seria contraditório ao que já está estabelecido em outras leis peruanas, uma vez que o *Congreso de la República*, em conformidade com o disposto no artigo 104 da Constituição Política do Peru, mediante a Lei nº 26648, prorrogada posteriormente pela Lei nº 26665 e Lei nº 26679, delegaram ao Poder Executivo a prerrogativa de “*dictar normas legales para promover la generación de empleo y eliminar trabas a la inversión e inequidades, entre otras materias.*” (Idem, Ibidem). Em correspondência com esta perspectiva, o substrato da exposição de motivos do Decreto Legislativo nº 882 contribui para consolidar políticas e práticas neoliberais, ao asseverar que é conveniente ditar normas que fomentem o financiamento privado na educação em prol do esforço nacional de modernização da educação, debilitando a atuação do Estado, como provedor de direitos e comprometendo a oferta de serviços públicos estatais.

O relatório da IEAL remete-nos também ao documento *Revisando el concepto de la Educación como un bien pública* produzido pelas Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (UNESCO, 2016), o qual tem difundido a ideia de se considerar a oferta privada como uma ferramenta para garantir a equidade da educação. Sob tal perspectiva, o documento propõe ainda que “*dada la posibilidad de que algunos queden excluidos de la educación, los actores privados pueden proveer educación a los niños cuyos padres puedan pagarla*” (p14). O relatório adverte ainda que o crescimento da oferta privada aparentemente acessível e diversificada gera uma “migração” de alunos do setor público para o setor privado, sem necessariamente gerar um processo de privatização, a escola pública vai perdendo presença e relevância social e acaba se tornando um reduto de assistência à população mais excluída, deixando de cumprir o papel de coesão e integração social. Em conformidade com esta tendência, dados de Balarán (2016) tem evidenciado um aumento expressivo de matrículas na esfera privada:

entre el año 2000 y el 2014, la matrícula en educación básica privada pasa del 14 % al 26 % de la matrícula total a nivel nacional. El aumento de la matrícula en el sector privado fue aún más alto en la ciudad de Lima, donde

en tan solo una década esta matrícula caso se duplicó, pasando de un 29 % en el 2004 a un 50 % en el 2014. El costo de mensualidad de estas escuelas varía de los US\$ 50 hasta los US\$ 250. En el Perú, el sueldo mínimo en el año 2018 es de US\$ 285 (p.282).

Observa-se, pois, diminuição substancial na taxa de matrículas da rede pública peruana e aumento na taxa de matrículas da rede privada. Esta "migração" é ratificada pelo documento *Estado da educação no Peru: análise e perspectivas da Educação Básica*, do ano 2017, realizada pelo Grupo de *Análisis para el Desarrollo* (GRADE), por meio do Projeto Fortalecimento da Gestão Educacional no Peru (FORGE), implementado com recursos concedidos pelo Governo do Canadá.

La oferta privada también se ha extendido en el caso de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), que atienden a jóvenes y adultos que se han visto excluidos del sistema educativo. El Reglamento de la Educación Básica Alternativa, en su artículo 53, establece la autonomía pedagógica y administrativa de los CEBAS y la posibilidad de presentar una gestión pública, privada o por convenio (IEAL, 2020, p. 16).

Os dados acima são emblemáticos de uma das faces da privatização, mediante o esvaziamento da rede pública, com oferta estatal e fortalecimento da rede privada de Educação. Além desta dimensão, a Norma técnica 326-MINEDUC-2020, aprovada em agosto de 2020, regulamenta a possibilidade de os centros educativos de educação básica serem geridos por entidades privadas sem sede no Peru, assim como por organismos internacionais de cooperação estrangeiras possibilitando a *“cualquier actor privado y/o empresa transnacional lucre a costas de la educación pública del Perú. Por eso, se recomienda continuar monitoreando los actores internacionales que soliciten la suscripción de un acuerdo de voluntades para la gestión y monitorear a cuáles actores se les aprueba la solicitud”* (Idem).

A participação do setor privado também se reverbera mediante um documento estruturante da realidade educacional peruana. Trata-se do *Proyecto Educativo Nacional al 2021 La educación que queremos para el Perú*, aprovado pela Resolução Suprema N° 001-2007-ED, elaborado com apoio da Agencia dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), mediante o Conselho Nacional de Educação. Sobre este aspecto, vale ressaltar a que o referido Conselho tem natureza consultiva e deliberativa e tem a finalidade de participar da formulação e avaliação do *“Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación”* (idem, Ibidem). Os integrantes do Conselho são designadas pelo chefe do Poder Executivo, com mandato de seis anos. Atualmente, percebe-se uma participação expressiva de participantes da educação privada com fins lucrativos, consultores do BID, da USAID e do Banco Mundial, a saber:

- Ramón Barúa, Gerente General de Intercorp Perú Ltd. Intercorp es dueño de la cadena de escuelas de bajo costo Innova Schools –que ya anunció su proceso de transnacionalización con la apertura de 50 centros educativos en México–, de Futura Schools y de otros 4 grupos de educación privados (Intercorp Lta).
- Pauyl Neira, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.
- Teócrito Pineda, anteriormente subdirector del Programa Aprende de la Región San Martín y coordinador regional del Proyecto USAID/PERU/SUMA en la mencionada región.
- Mario Rivera Director de Calidad de la red internacional de instituciones académicas privadas de educación superior Laureate International Universities.
- Santiago Cueto, director de Investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- León Trahtemberg, copromotor del Colegio Áleph, centro educativo privado cuyo costo mensual asciende a los US\$ 800.
- María Isabel León promotora de los institutos privados de formación técnica como Iberoamericana (del que es fundadora) y Centro de Estudios AVIA (CNE, apud IEAL, 2020, p. 20).

A participação de representantes do setor privado nas decisões relativas às formulações de políticas públicas é emblemática da gestão pública com formato mercantil. Novos formatos de privatização também se materializam no Peru mediante *Innova Schools* y *Futura Schools* que compõe uma  *Holding* de um oligopólio privado de negócios educativos, cuja propriedade é do Grupo Financeiro  *Intercorp*, proprietário do Banco Internacional do Perú.

La intención de estos grupos es tener un modelo de negocio educativo sostenible para poder escalar y exportar. Esa intención parece estarse logrando. Colegios Peruanos S.A.C. es parte de un conjunto de empresas diseñadas en el marco de las inversiones especulativas. El modelo y de negocios de estas instituciones “educativas” (incluyendo su modelo pedagógico) deben ofrecer un margen de ganancia que justifique su existencia dentro del holding [...] recibió un préstamo de US\$15 000 000 del fondo “Oportunidades para las mayorías” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para construir 16 centros educativos en Lima y otros dos en otras regiones. Innova es, de hecho, la primera “cadena comercial” de centros educativos financiada por el BID (IEAL:2020, p. 33)

Encontram-se em curso também no Peru, várias modalidades de privatização:  *Proyecto Educación Emprendedora en Cajamarca* (2014 a 2017). Trata-se de uma reforma educacional voltado para a educação empreendedora e conta com 49 Instituições educativas; o Centro de Recursos Docentes para  *blended Learning*: plataforma de formação para aprender a metodologia do programa educativo de  *Innova*; os Centros de Excelência para capacitação de professores (USAID); Associação de Empresários pela Educação afiliada à RED REDUCA, dentre outras. As políticas e práticas destas entidades e programas permitem-nos constatar o

grau de organicidade e alcance do setor privado no âmbito educacional, influenciando a elaboração de currículos e de material didático, os programas de formação de docentes e gestores, veiculando conhecimentos, ideologias e valores, próprios do universo mercantil.

## A privatização da educação na realidade panamenha

### O Sistema Educacional do Panamá

O Sistema Educacional Público panamenho está regulamentado pela Constituição Nacional, que estabelece os princípios da educação; e a Lei Orgânica da Educação (Lei nº 47/1946), que define a educação como um “direito e um dever da pessoa humana, sem distinção de idade, etnia, sexo, religião, posição econômica, social ou ideias políticas” (art. 1), ficando sob a responsabilidade do Estado a organização e a gestão do serviço público da educação nacional. As políticas públicas educativas, sob a indução do Ministério da Educação, têm como objetivo desenvolver um conjunto de ações buscando efetivar o acesso e a permanência a uma “educação de qualidade como direito humano fundamental” (*COMPROMISO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, p. 30, 2017*).

O Sistema Educacional do Panamá está dividido em três níveis: central, regional e local, sendo constituído por dois subsistemas: o regular; e o não regular. O subsistema regular (estatal e privado) está organizado em três níveis: Educação Básica Geral (pré-escolar; educação primária; e pré-média); Educação Média (média acadêmica ou média técnica profissional); e Educação Superior (pós-média, não universitária e universitária). O subsistema não regular (estatal e privado) tem como propósito oferecer educação às pessoas que por algum motivo não foram incorporadas ao subsistema regular de ensino (SANTOS; PINTO; MARQUES, 2021).

Os estabelecimentos educacionais podem ser públicos (estatais) ou privados em que a educação pública é gratuita nos níveis pré-universitários, todavia não está impedido o pagamento de uma mensalidade nos níveis não obrigatórios. A educação desenvolvida pela rede privada segue as diretrizes definidas para a educação pública e é regulamentada por uma Direção de Educação Privada pertencente ao Ministério da Educação, sendo considerada complementar à educação oficial do país (SANTOS; PINTO; MARQUES, 2021).

Na Educação Básica obrigatória, no que tange à Educação Pré-Escolar, os dados mostram que, no ano de 2018, 84,5% das crianças frequentavam os estabelecimentos públicos de ensino e a Educação Primária estava próxima da universalização, com 99,4% (SITEAL, 2018). Entre os adolescentes e jovens na faixa etária de 12 a 14 anos, 3,8% não estudam e nem

realizam trabalho remunerado; na faixa etária de 15 a 17 o percentual é 14,7%; e os jovens de 18 a 24 anos de idade, o percentual atinge 25,4% (SITEAL, 2018).

No que se refere à Educação Pré-Média e Média, no ano de 2018, 87,4% dos adolescentes, na faixa etária de 12 a 14 anos de idade, e 88,4% na faixa etária de 15 a 17 anos frequentavam estabelecimentos educacionais (SITEAL, 2018).

A Educação Superior panamenha se expandiu nas últimas décadas chegando ao número de 36 instituições, das quais 5 são universidades públicas (estatais) e 33 privadas (PLANO NACIONAL ESTRATÉGICO DE CIENCIA, TECNOLOGIA Y INOVACIÓN, 2019). De acordo que esse plano, no ano de 2016, 161.102 estudantes estavam matriculados na educação superior, sendo 67% em universidades públicas (estatais). Os investimentos do governo com a Educação Superior, nos últimos dez anos, conforme o documento supramencionado, representou 0,7% do PIB e o investimento total no Sistema Educacional panamenho, no ano de 2018, foi de 3,3% do PIB, enquanto que a média regional é de 5,2% (SITEAL, 2018).

### **As políticas educacionais panamenhas: uma plataforma de negócios**

As políticas educacionais no Panamá seguem a tendência das implicações das reformas educativas empreendidas na década de 1990 na região, sob as recomendações do neoliberalismo. Assim, é possível detectar essas influências, das quais se destacam: os arranjos nas legislações educativas; a presença das diretrizes dos Organismos Internacionais (FMI, OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano); os processos de gestão com enfoques empresariais; a desvalorização e descentralização da gestão pública; a descentralização da gestão educativa; a política educacional com o foco nos processos de avaliação e desempenho; a presença das parcerias público-privadas para obter fundos públicos estatais; a crítica ao Estado por parte dos grupos privados e ao mesmo tempo a reivindicação de participação nos fundos públicos; e a resposta positiva do Estado panamenho em transferir recursos públicos aos privatistas indica a naturalização e institucionalização da tendência de sustentar e proporcionar condições para os processos de privatização da educação pública naquele país (IEAL, 2020).

No que tange à legislação educacional do Panamá e seus arranjos em prol do mercado educativo, o Informe da IEAL (2020) destaca a *Ley Orgánica de Educación* (Lei 34/1995) - a qual alterou a Lei 47/1946; o *Plan Estratégico de Gobierno de Panamá*, a *Ley de Alianzas Público-privadas*; o documento dos *Organismos públicos y toma de decisión a favor del comercio educativo*, e o documento *El Compromiso Nacional para la educación*.

A *Ley Orgánica de Educación* (Lei 34/1995) aponta os processos de descentralização nas políticas educativas (art. 20) e as possibilidades de financiamento para a educação pública por meio da sociedade civil (art. 125). De acordo com o artigo 136 da referida lei, o Ministério da Educação pode contar com a presença dos “*organismos internacionales, fundaciones, empresas privadas y la sociedad civil en general*” para a oferta e inovação da educação pública (*LEY* 34, p. 102).

A *Ley* 34/1995 apresenta uma base jurídica forte em defesa da educação pública estatal, todavia possibilita que o setor privado e empresarial participe em diferentes processos de definição das políticas educativas, envolvendo múltiplos atores por meio de projetos, programas e financiamentos (IEAL, 2020).

No *Plan Estratégico de Gobierno de Panamá* (2019-2024) a educação privada é apresentada como uma plataforma fundamental para o desenvolvimento econômico do país, como fica evidenciado nesse excerto textual: “*durante esa década los sectores más dinámicos lo constituyeron la explotación de minas y canteras (15.1 % del total), construcción (14.2 %), suministro de electricidad, gas y agua (9.5 %) y servicios de educación privada (7.6 %)*” (PEG, p. 32 citado por IEAL, 2020, p. 14). O Plano Estratégico do Governo do Panamá ainda salienta que a educação pública deve buscar os níveis de qualidade da educação privada, buscando expandir os dias e horas de aula no calendário acadêmico e melhorar a qualidade da formação dos docentes (IEAL, 2020).

Em relação à *Ley de Alianzas Público-privadas*, aprovada no ano de 2019, constata-se que a mesma garante os processos que envolvem construção, operação e a manutenção de infraestruturas que se dedicam a prestar serviços educacionais. Contudo, essa legislação afirma a competência exclusiva do Estado na prestação desses serviços.

A possibilidade de implantação e expansão da educação privada nos territórios panamenhos também aparece no documento *Organismos públicos y toma de decisión a favor del comercio educativo*, especificamente por meio do *Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional para la Educación (COPEME)*, o qual defendeu a opção de exercer o direito à educação pública, indicando o entendimento que quando as famílias recorrem à educação privada estão se utilizando de outras alternativas existentes e não pela ausência de uma oferta pública que seja robusta e de qualidade.

No documento *El Compromiso Nacional para la educación* aparecem as tendências que orientam as políticas educativas na região nas últimas décadas, como pode ser evidenciado nesse excerto textual:

1. Un sistema de evaluación público, integral, autónomo, científico-técnico e independiente que permita medir el desempeño del sistema educativo y promueva la mejora continua de la calidad de todos los actores del sistema educativo.
2. Instauración de un modelo de gestión pública y social, eficaz y

descentralizado. 3. Un sistema nacional de capacitación pública, centrado en la cualificación docente y la actualización permanente para una formación continua efectiva (IEAL, 2020).

O documento também faz referência a um sistema educacional descentralizado destacando a participação de atores da sociedade civil e a cooperação internacional na gestão educativa por meio de programas e projetos.

Ainda nesta perspectiva, o Informe da IEAL (2020) aponta as recomendações da OCDE para as políticas educacionais no Panamá, da quais destacamos: as condições para a implementação do PISA 2018 e, especificamente, nesse contexto, o governo panamenho deveria expandir as parcerias com outros atores, visando a criação de um comitê de avaliação; o desenvolvimento de um plano para divulgar os resultados do PISA; a promoção de ações de pesquisa dentro da estrutura do Ministério da Educação com o objetivo de qualificar as análises de avaliação dos resultados; a utilização dos resultados do PISA para a construção de políticas públicas e melhoramento das práticas pedagógicas; e por último mas não menos importante, a instalação de uma oficina para a implementação do PISA no sistema nacional de educação.

No que se refere ao orçamento para a oferta da educação pública panamenha, considera-se que existe uma deficiência operacional no órgão responsável pelos trabalhos (*Fondo de Equidad y Calidad de la Educación*), gerando dificuldades para as famílias no processo de manutenção dos estudantes nas escolas (HERRERA, TORRES-LISTA; MONTENEGRO, 2018 citado por IEAL, 2020, p. 24). Ainda segundo esses autores, o problema mais grave em relação ao orçamento educacional panamenho é que o percentual de 20% da arrecadação geral, estipulado pelo Unesco décadas atrás, e que deveria ser investido, ainda está muito longe de se concretizar, ao contrário se constatou uma redução do valor em relação ao PIB do país (IEAL, 2020).

O Informe da IEAL (2020) destaca a utilização de fundos públicos como possibilidade de ampliar os negócios dos grupos privados, apontando que a *Beca Universal* e o *Programa Panamá Bilingüe* favorecem o acesso das empresas educativas privadas aos fundos públicos. A *Beca Universal* se caracteriza como uma forma de subvencionar matrículas públicas e privadas com fundos públicos, promovendo uma disputa pelos fundos e aumentando as possibilidades de expansão dos lucros dos empresários educacionais. O *Programa Panamá Bilingüe* funciona como um processo de subcontratação de serviços no mercado educacional para a formação docente e o desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes, ampliando o campo de negócios da educação privada.

A experiência das *Escuelas privadas de bajo costo en Panamá* são indicadas no Informe da IEAL (2020) como uma estratégia de afastamento do Estado para com a política pública

educativa, contando com apoio e financiamentos de diversos grupos educacionais privados, entre os quais se destacam o *Editorial Pearson*, que defende a ausência do Estado na gestão educativa. Entre outras coisas, os atores privados que militam a favor das *Escuelas privadas de bajo costo en Panamá*, defendem a desregulação da educação das infâncias; a educação privada com sentido público (não-estatal) porque atende aos interesses públicos; e a política de *vouchers* e a escolha das escolas pelas famílias. O posicionamento dos grupos privados fica evidenciado nesse excerto textual: “*En el año 2012 la Conferencia Anual de Empresarios de Panamá declaró que las escuelas de bajo costo eran la alternativa para las escuelas públicas que mostraban interrupciones en el procesos educativo por huelgas y marchas de docentes [...]*”.

Grosso modo, os grupos empresariais da América Latina têm-se organizado para influenciar na elaboração e implementação de políticas educativas. No caso panamenho o grupo *Unidos por la Educación*, formados por empresários, tem o objetivo de difundir propostas educativas segundo as orientações dos organismos internacionais numa perspectiva das políticas neoliberais.

### Considerações

As vulnerabilidades do sentido público da escola pública ocorrem de forma contígua às incompatibilidades estruturais entre capitalismo e direitos sociais. A consolidação e a expansão de programas educacionais de cariz mercantil na América Latina são emblemáticas do arrefecimento do papel do Estado como provedor de bens públicos, produzindo efeitos nefastos sobre a justiça social, a dignidade humana e as parcas conquistas da cidadania. Tais processos têm sido marcados por um mosaico social, com efemérides que se complementam ou se justapõem, tais como: reforma do Estado; desemprego estrutural; transformações no mundo do trabalho aliadas aos diferentes mecanismos de precarização das relações de trabalho; atomização dos trabalhadores; enfraquecimento das instâncias coletivas; força e volatilidade dos mercados financeiros.

No decurso de nossas análises, constatamos a institucionalização da privatização dos sistemas públicos de educação peruano e panamenho, por meio dos dispositivos legais, aspecto que tem favorecido o surgimento de franquias de escolas particulares de baixo custo como as *Escolas Innova*, no Peru, e as escolas financiadas pelo grupo privado *Editorial Pearson* no Panamá, assim como a participação de atores privados do exterior, sem sede no país, na administração e gerenciamento de instituições de ensino na Educação Básica.

As análises dos relatórios também evidenciaram a presença das *Alianzas público-privadas* para obter fundos públicos estatais, em meio a uma retórica paradoxal, de enfatizar uma crítica ao papel do Estado por parte dos grupos privados e, ao mesmo tempo, reivindicar a participação nos fundos públicos. Diante dessas evidências, as atuais políticas educacionais na região, especificamente no Peru e Panamá, seguem a tendência das implicações das reformas educativas empreendidas na década de 1990, com continuidade nas décadas posteriores. Tais reformas consolidam a participação do setor privado e da cooperação internacional nas áreas de elaboração de políticas públicas e de tomada de decisão em questões educacionais.

No conjunto das ações, destacam-se a presença das diretrizes dos Organismos Internacionais, políticas de avaliação por resultados e os enfoques empresariais como modelo para a gestão pública educacional. O estudo também aponta a tendência dos países latino-americanos em responder de forma positiva ao chamado dos grupos educacionais privados, transferindo recursos públicos ao setor mercantil. Por seu turno, as políticas e práticas das organizações empresariais analisadas no decorrer deste trabalho, possibilitam afirmar que a participação do empresariado na oferta, gestão e organização do currículo da escola pública não está provida apenas de um cariz técnico e operacional, mas tem a pretensão de influenciar na produção de subjetividades estudantis, visando a sua adequação aos desígnios da lógica mercantil ou o afastamento do Estado como provedor de bens públicos.

## Referências

BALARÍN, M. La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *RASE*. Vol. 9. No2: Págs. 181-196, 2016.

BARRENECHEA, C. A. Políticas educativas y el neoliberalismo en el Perú. *Horizonte de la Ciencia* 4 (6), julio 2014. FE-UNCP/ISSN 2304 – 4330

BRANDÃO, R.V.M. reformas neoliberais no peru: crise do estado, privatizações e autoritarismo político (1990/2000). *Revista Latino-Americana de História*, vol. 6, nº. 18 – ago./dez. de 2017

CLADE. CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Mapeo sobre Tendencias de la Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe . São Paulo: CLADE, 2014.

IEAL. INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA. *La política educativa en Panamá*. Tierras fértil para negocios futuros. Oficina Regional, San José, Costa Rica, 2020.

IEAL. LA POLITICA EDUCATIVA EN PERU *La política educativa entre fondos de cooperación, holdings empresariales y ONG*. Oficina Regional, San José, Costa Rica, 2020.

PANAMÁ. *Ministerio de Educación*, 2017. Disponível em: <https://www.presidencia.gob.pa/Ministerio-de-Educacion>. Acesso em: 14 março, 2023.

PANAMÁ. Compromiso Nacional por la Educación. Cidade do Panamá: Ministerio de Educación, 2017. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11224.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11224.pdf). Acesso em: 14 março, 2023.

PANAMÁ. Ley N° 34/1995. Por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47/1946. Orgánica de Educación. Cidade do Panamá: Ministerio de Educación, 1995. [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/pa\\_0044\\_0.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/pa_0044_0.pdf). Acesso em: 14 março, 2023.

PANAMÁ. Ley n° 93, *Ley de Alianzas Público-Privadas*. Cidade do Panamá: Ministerio de Educación, 2019. Disponível em: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28864\\_B/74982.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28864_B/74982.pdf). Acesso em: 14 de março, 2023.

PANAMÁ. Plan Estratégico 2020-2024. Cidade do Panamá: *Ministerio de Economía y Finanzas*, 2019. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11063.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11063.pdf). Acesso em: 14 março, 2023.

SANTOS, K. A.; PINTO, M. F. N.; MARQUES, D. El trabajo docente en tiempos de pandemia: un Análisis de la Coyuntura Educativa de Panamá. In: OLIVEIRA, D. A.; PEREIRA JR, E.; CLEMENTINO, A. M. (Orgs.). *Trabajo docente en tiempos de pandemia: una mirada regional*. Brasília, DF, Criatus Design e Editora, IEAL, CNTE, Red Estrado, 2021.

SITEAL. *Perfil do país*. Panamá. Data de atualização: 05/2018. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_informe\\_pdfs\\_pt/dpe\\_panama\\_14\\_05\\_p\\_or-br.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs_pt/dpe_panama_14_05_p_or-br.pdf). Acesso em: 14 março, 2023.