

Estado, mercado e desigualdades na política educacional: uma discussão de Parcerias Público-Privadas e mecanismos de mercado na educação pública, do ponto de vista da equidade

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701949>

Bruno Lazzarotti Diniz Costa¹
Miguel Coelho de Lacerda²
Clarice Miranda do Amaral³
Ágnez de Lélis Saraiva⁴

Resumo

O presente artigo investiga a interação entre mercado e setor privado na provisão da educação no Brasil e suas consequências para a reprodução de desigualdades. Embora a rede pública ainda seja a principal responsável pela oferta educacional no país, reformas recentes, influenciadas pela Nova Gestão Pública e pelo neoliberalismo, têm introduzido modelos como *vouchers*, Escolas Charter, bônus por desempenho e maior autonomia escolar. Nesse contexto, analisa-se a crescente adoção de mecanismos mercadológicos e a atuação de agentes privados na formulação e na implementação da política de educação básica, especialmente por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Diante disso, o trabalho examina a suposta superioridade do setor privado, questionando as justificativas à crescente introdução de elementos de mercado nas políticas educacionais — especialmente considerando que a ampliação do acesso à educação básica no Brasil foi majoritariamente promovida pela rede pública. A alegada vantagem intrínseca do setor privado se fragiliza quando confrontada com evidências que destacam o peso dos determinantes socioeconômicos no desempenho escolar e os possíveis efeitos perversos da competição entre instituições sobre a equidade educacional.

Palavras-chave: Desigualdades. Política educacional. Setor privado. Estado. Privatização.

¹ Professor do Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro. Email: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2084604177044476>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5972-4175>

² Fundação João Pinheiro. Email: miguelcdlacerda@gmail.com.

³ Fundação João Pinheiro. Email: clariceamaral10@gmail.com.

⁴ Fundação João Pinheiro. Email: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6097836630485843>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2352-4352>.

State, market and inequalities in educational policy: a discussion of Public-Private Partnerships and market mechanisms in public education, from the perspective of equity

Abstract

This article investigates the interaction between the market and the private sector in the provision of education in Brazil and its consequences for the reproduction of inequalities. Although the public network is still the main provider of education in the country, recent reforms, influenced by the New Public Management and neoliberalism, have introduced models such as vouchers, Charter Schools, performance bonuses, and greater school autonomy. In this context, the increasing adoption of market mechanisms and the action of private agents in the formulation and implementation of basic education policy are analyzed, especially through public-private partnerships (PPPs). Given this, the article discusses the supposed superiority of the private sector, questioning the claimings that support the growing introduction of market elements into educational policies—especially considering that the expansion of access to basic education in Brazil was mainly promoted by the public network. Thus, the alleged advantage of the private sector weakens when confronted with evidence that highlights the weight of socioeconomic determinants on school performance and the possible harmful effects of competition between institutions on educational equity.

Keywords: Inequalities. Educational Policy. Private Sector. State. Privatization.

1 Introdução

A forma predominante de operacionalização da política educacional, especialmente na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, nos termos da legislação brasileira), é a provisão dos serviços de forma pública direta pelo Estado. No Brasil, por exemplo, apenas cerca de 15% das matrículas nos ensinos fundamental e médio ocorre em escolas privadas⁵. Apesar disso, a difusão de reformas pró-mercado e de privatização na economia e a implementação da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) no campo da administração pública deram origem a reformas educacionais que buscavam emular mecanismos de mercado no âmbito da provisão pública ou, mais diretamente, incentivar a participação do setor privado, lucrativo ou não, na oferta de educação pública. Essa orientação se operacionalizou de várias formas: através dos *vouchers* educacionais, das Parcerias Público-Privadas (PPPs), das Escolas Charter, do aprofundamento da autonomia escolar, além de políticas como pagamento de bônus por desempenho a servidores e a chamada “liberdade para os pais na escolha das escolas”. Nessa chamada “liberdade”, os pais deverão matricular seus filhos, entre outras possibilidades. Essas iniciativas, muito disseminadas do final dos anos 1980 ao início do século XXI, foram objeto de bastante debate e de avaliações publicadas. Assim, de maneira um tanto tardia, esses modelos têm sido atualmente defendidos e até oficialmente apresentados como políticas no Brasil. Este artigo tratará dessas propostas e de seus supostos e prováveis efeitos sobre a desigualdade educacional. Diante do exposto, o texto se propõe a trazer para discussão o sentido dessas reformas educacionais frente a outros graves problemas que afetam a educação brasileira.

2 Mecanismos de mercado e quase mercado

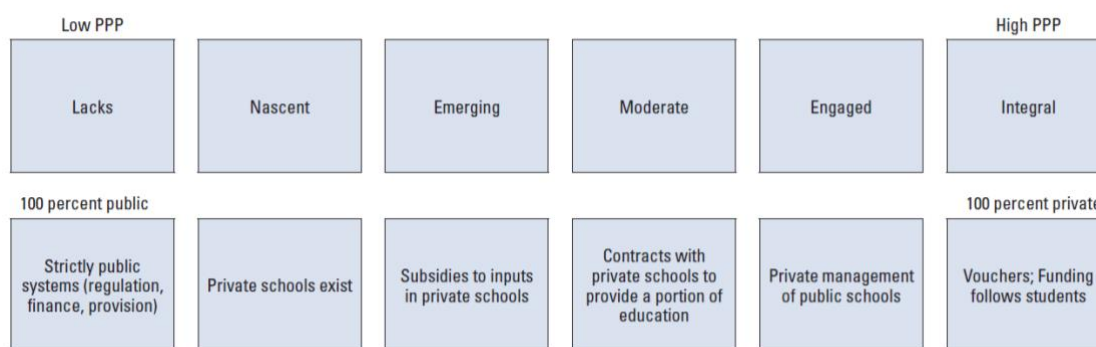
Como afirmado acima, a provisão pública direta de educação realizada por meio de escolas públicas tem sido o meio predominante de operacionalização da política pública de educação básica no Brasil e no mundo. No entanto, não é o único meio e, nas últimas décadas, houve o surgimento de várias iniciativas de incorporação do setor privado ou de mecanismos que emulam o mercado como componentes da política educacional. Isso se deve a fatores diversos. Primeiro, às mudanças mais globais do ponto de vista ideológico — a ascensão do chamado “Consenso de Washington” nos anos 1990 e seus correlatos em termos de gestão e de políticas públicas, notadamente a Nova Gestão Pública — que levaram à difusão de diversos modelos

⁵ Na educação infantil, a expansão pública foi mais tardia e ainda está em curso. Com isso, a rede privada responde por cerca de um terço das matrículas em creches e 21% das matrículas em pré-escola.

de reforma educacional baseados em competição, parceria, privatização, incentivos por desempenho, quase-mercados etc. Em segundo lugar, às mudanças na oferta de novos modelos de provisão e gestão se combinaram com um aumento da demanda por inovação educacional, decorrente da complexificação e diversificação do escopo, dos objetivos educacionais e da necessidade de expansão educacional combinada com a imposição de políticas fiscais restritivas nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, ao patrocínio de várias agências multilaterais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano), *think tanks* e de grandes fundações globais do terceiro setor que associaram seus projetos de apoio educacional internacional financeiro, mas também de assistência técnica e formação, a essa abordagem das reformas educacionais. E, finalmente, ao fato de que, em vários países (inclusive no Brasil), diversos agentes econômicos enxergaram no setor educacional, e, sobretudo, na oferta pública de educação um possível, e ainda pouco explorado, nicho de mercado assegurado pela escolaridade obrigatória e com financiamento assegurado pelos recursos públicos disponibilizados e passaram a atuar por meio de *lobby*, capacidade de vocalização e certos tipos de *soft power* para influenciar a agenda educacional e impulsionar a progressiva incorporação de mecanismos e provedores privados como componentes da política de educação básica.

A participação dos provedores privados e de mecanismos oriundos desse setor é hoje bastante variada e disseminada. Em um esforço de sistematização que se tornou referência importante no debate, o Banco Mundial propôs uma abordagem em que as distintas formas de participação do setor privado na política educacional poderiam ser organizadas em um *continuum* que iria de baixa ou nenhuma relevância do setor privado — toda a educação sendo ofertada por meio de provisão pública direta — até incorporação intensa dos provedores privados — política de *vouchers* educacionais, por exemplo. A Figura 1 expressa essa abordagem.

Figura 1: O *continuum* da Parceria Público-Privada na educação



Source: Authors' compilation.

Fonte: Banco Mundial.

3 Participação de organizações privadas para quê?

Apesar das acesas controvérsias sobre os princípios e os efeitos previsíveis da participação privada na educação pública, é bem mais raro encontrar, para além de afirmações genéricas e de seleção pouco criteriosa de casos e evidências, um debate mais sistemático sobre o que se pretende alcançar com as PPPs e de que forma se acredita que os modelos adotados promoveriam os objetivos buscados. Ao se debruçar sobre esses temas, o que se observa é que a adoção desses arranjos responde a motivações e a supostos também muito diversos, como apontam Zancajo *et al.* (2021). Esses dados estão sintetizados no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Tipologia de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para provisão educacional baseada no objetivo dominante da política

Objetivos dominantes da política	Principais características	Exemplos de países/ sistemas de educação
Liberdade de Instrução	<ul style="list-style-type: none"> O objetivo de garantir a liberdade de ensino aparece como o principal impulsionador do financiamento público de escolas privadas. Frequentemente, o objetivo original era garantir um certo nível de apoio estatal às escolas confessionais. 	Austrália, Dinamarca e França
Liberdade de Instrução com equivalência	<ul style="list-style-type: none"> O principal objetivo da política é garantir a liberdade de ensino, mas garantindo a equivalência entre escolas públicas e privadas subsidiadas. Em muitos casos, o objetivo original era incorporar instituições religiosas ao "sistema público". 	Bélgica (comunidades francesas e flamencas), Espanha, Inglaterra (escolas religiosas), Países baixos e Irlanda.
Abordagem de mercado	<ul style="list-style-type: none"> As escolas privadas subsidiadas surgiram como consequência de reformas (ideológicas) pró-mercado. Embora esse tipo combine objetivos políticos de outros tipos, sua característica distintiva é o objetivo (inicial) de promover a competição como meio de melhorar a eficácia e a equidade. 	Chile e Suécia
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> Autonomia como principal motor de eficiência, inovação e promoção da equidade. Novas modalidades de escola são vislumbradas como meios para superar a falta de autonomia das escolas públicas. Frequentemente, esse tipo pode ser considerado uma segunda geração (ou a segunda melhor) de políticas pró-mercado. 	Canadá (CS-Alberta), Inglaterra (Academies and Free Schools).
Expansão educacional	<ul style="list-style-type: none"> Fornecedores privados subsidiados ou outras formas de PPPs, como escolas charter, são adotados para responder à expansão do ensino fundamental ou médio. Escolas privadas subsidiadas visam complementar a escassez de escolas públicas ou "preencher a lacuna" em áreas que o governo não consegue atender adequadamente. Regulamentações relativamente fracas em questões como mensalidades adicionais ou admissões seletivas, bem como problemas de fiscalização. 	Colômbia, Líbia, Uganda.

Fonte: Adaptado e traduzido de Zancajo *et al.* (2021).

Como se depreende do quadro, a incorporação do setor privado à educação pública responde a lógicas bastante variadas. Em alguns casos, o objetivo declarado é aumentar a variabilidade da oferta a partir da suposição de que a entrada de entidades privadas ensejaria maior diversidade curricular, de ênfases e de abordagens. De fato, na origem, a adoção desses modelos responde ao objetivo de proporcionar apoio público (especialmente financeiro) ao setor privado de natureza confessional, incorporando-o à política educacional.

Dessa forma, a participação privada no setor público respondeu ao objetivo de expandir mais rapidamente a cobertura do sistema educacional, orientada para a universalização ou a

democratização do acesso à educação. A lógica é a de que mecanismos que permitem utilizar a capacidade instalada do setor privado para promover o acesso, sem ter que lidar com os custos de instalação de infraestrutura e de recrutamento de pessoal, bem como com os prazos que a ampliação da oferta e da infraestrutura pública exigem, viabilizariam uma maior e menos custosa expansão do atendimento educacional da população. Há vários exemplos dessa estratégia, como ocorreu com a educação básica na Espanha pós-franquismo. No Brasil, a permissão para custeio de creches comunitárias com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ou do Programa Universidade para Todos (ProUni), no caso do ensino superior, também são exemplos dessa estratégia. Entretanto, no caso dos níveis fundamental e médio de ensino, o Brasil não apresenta atualmente lacunas severas de cobertura, mas há problemas localizados e uma iniquidade na distribuição da oferta, que é precária, demandando investimentos maiores na oferta pública e não financiamento público ao setor privado.

Em outros casos, o objetivo principal está vinculado à suposição, já exposta no início desta publicação, de que a introdução do setor privado e de mecanismos de mercado no sistema público de educação, por meio de provedores privados, incorporados de maneiras variadas, poderia ampliar a competição e a *accountability* da oferta, produzindo como consequência a melhoria do desempenho médio da educação. Como geralmente se fundamenta em supostos microeconômicos, o parâmetro predominante para avaliar desempenho aqui é a noção de eficiência econômica, havendo pouco mais do que menções protocolares aos efeitos sobre a dimensão de equidade educacional. Ressalta-se que, mesmo que nem sempre conste diretamente dos documentos oficiais, o discurso associado à defesa desse tipo de política tem também um forte componente ideológico, frequentemente se apoiando, de maneira explícita ou não, em uma suposta superioridade intrínseca do setor privado na produção de bens e serviços, conforme também exposto anteriormente neste texto. De forma geral, esta tem sido a motivação mais aludida no Brasil, juntamente com menção à ideia de que a participação privada conferiria maiores autonomia, flexibilidade e agilidade à gestão educacional.

Pensando nos modelos mais comuns de PPP na educação, os subsídios às escolas privadas ocupam uma posição intermediária no *continuum* apresentado na Figura 1, enquanto as chamadas Escolas Charter⁶ poderiam estar situadas tanto na categoria "contrato com escolas

⁶ Escolas charter são escolas privadas financiadas pelo setor público sob condições que variam muito entre diferentes localidades, geralmente com menos restrições e regras burocráticas do que as escolas públicas (Nathan, 1996, p. 11). É, portanto, uma escola privada que opera sob um contrato específico (o contrato charter) entre quem

privadas" quanto na categoria "gestão privada de escolas públicas". Ao observar o debate brasileiro sobre a participação do setor privado na política pública de educação básica a partir do esquema acima, constata-se que as escolas privadas sempre existiram e, se não são diretamente beneficiadas por recursos públicos, os gastos educacionais privados das famílias são descontados, até um limite, do imposto de renda de pessoas físicas. Além disso, as instituições de educação privadas frequentemente contam com isenções tributárias de várias ordens.

Ao lado da oferta privada de educação, mais recentemente observa-se o surgimento de propostas e experiências direcionadas à adoção de mecanismos com diferentes formas de contratação de entes privados — empresas ou entidades supostamente sem fins lucrativos — para gestão de escolas públicas e, em menor medida, contratos com escolas privadas para oferta de vagas. Há também, nos setores mais fortemente privatistas ou alegadamente liberais, a defesa frequente da adoção de *vouchers* educacionais de maneira sistemática, o que chegou a constar de uma das erráticas proposições do governo Bolsonaro para a área. No entanto, até o momento, não há registro de experiências em escala maior da adoção de *vouchers* como instrumento predominante de provisão educacional.

Portanto, como se discutiu, o repertório de incorporação do setor privado à política de educação pública é bastante variado e tem gerado um intenso debate no mundo, em termos de sentidos e valores básicos da oferta educacional. No caso da oferta de educação básica no Brasil, em que, com exceção da educação infantil, a cobertura já se encontra bastante universalizada — embora o acesso e a conclusão permaneçam um desafio — e é majoritariamente pública, os efeitos dos modelos de incorporação privada sobre equidade e eficiência são de particular interesse. Isso será desenvolvido ao longo deste texto, que tratará com mais ênfase a questão do ponto de vista da equidade.

4 Público e privado na educação brasileira

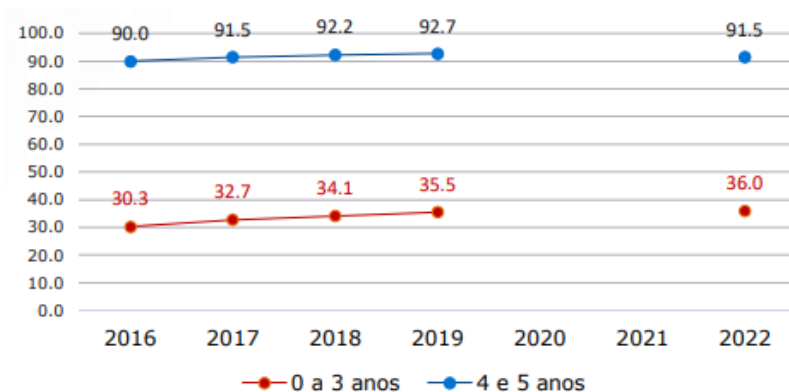
No ensino superior do Brasil, o setor privado é predominante na oferta de vagas e a política educacional para esse nível de ensino inclui distintas modalidades de subsídio, financiamento e oferta de bolsas para estudantes, a exemplo do ProUni, do Fundo de Financiamento Estudantil

gere a escola (pais, professores, uma empresa com fins lucrativos ou uma organização não governamental) e quem regulamenta o sistema (nos EUA geralmente o distrito escolar ou governo estadual) (Louzano; Simielli, 2020). Um elemento-chave para a compreensão das escolas charter e seu impacto no desempenho do aluno e na equidade educacional é avaliar o tipo e o grau de responsabilidade exigidos das escolas por parte do governo (Miron; Nelson, 2002; Bulkley; Fisler, 2003; Shober; Manna; Witte, 2006) (Carnoy; Simielli, 2022, p.1).

(Fies), das isenções e das restituições tributárias. Com relação à educação básica, de nível obrigatório, desde os anos 1930, a opção do sistema educacional tem sido a de orientar os recursos públicos para a constituição de uma rede pública, universal e inclusiva de educação, ofertada a partir dos níveis subnacionais de governo. Há boas razões históricas, normativas e políticas que corroboram essa opção, mas que não há como discutir no âmbito deste documento.

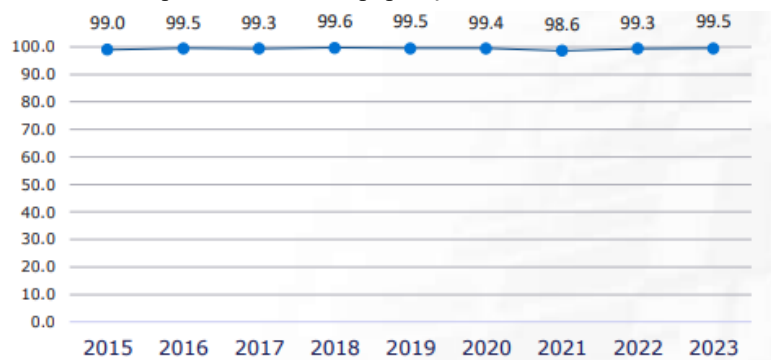
É importante ressaltar duas consequências dessa opção para os dias de hoje. A primeira delas é que a expansão da educação básica foi impulsionada pela combinação de três elementos: a) vinculação de recursos orçamentários para a educação que atingem valores absolutos e relativos bastante significativos; b) escolaridade obrigatória (inicialmente de 7 a 14 anos, expandindo-se progressivamente até incluir as faixas etárias teóricas de toda a educação básica); c) restrições bastante significativas à destinação de recursos educacionais públicos para instituições privadas. A segunda é que, não sem problemas e dificuldades, criou-se uma ampla e capilarizada rede de escolas públicas de ensino fundamental e médio que sustentou a universalização do acesso ao ensino fundamental (ainda que não sua conclusão) e a ampliação muito significativa (um atraso ainda maior) da oferta de ensino médio, de maneira que, salvo problemas localizados e de qualidade, o Brasil não apresenta hoje lacunas importantes de cobertura nesses dois níveis, mesmo que acesso, permanência e qualidade continuem sendo desafios. Os Gráficos de 1 a 4 mostram estes dois pontos: a) uma elevada cobertura do ensino fundamental e do médio (este ainda com problemas de acesso, mas bem menos de cobertura ou de oferta de vagas); b) a grande e persistente predominância da rede pública na garantia da oferta educacional nos níveis fundamental e médio.

Gráfico 1: Frequência escolar da população de até 5 anos de idade – Brasil – 2016-2022



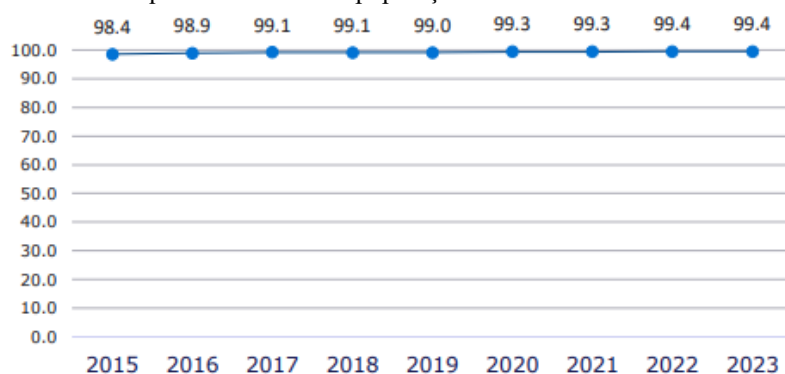
Fonte: Inep (2023).

Gráfico 2: Frequência escolar da população de 6 a 10 anos de idade – Brasil – 2016-2023



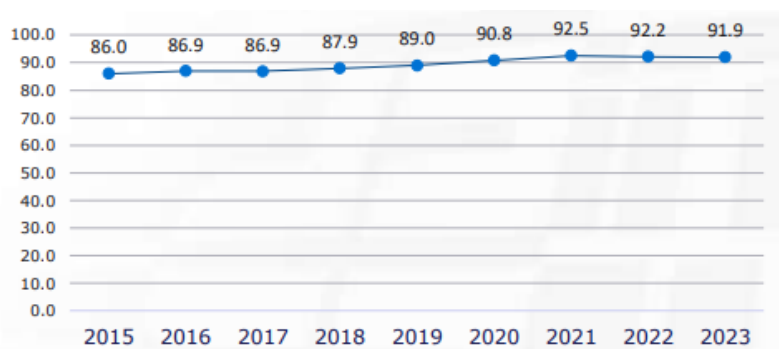
Fonte: Inep (2023).

Gráfico 3: Frequência à escola da população de 11 a 14 anos de idade – Brasil – 2016-2023



Fonte: Inep (2023).

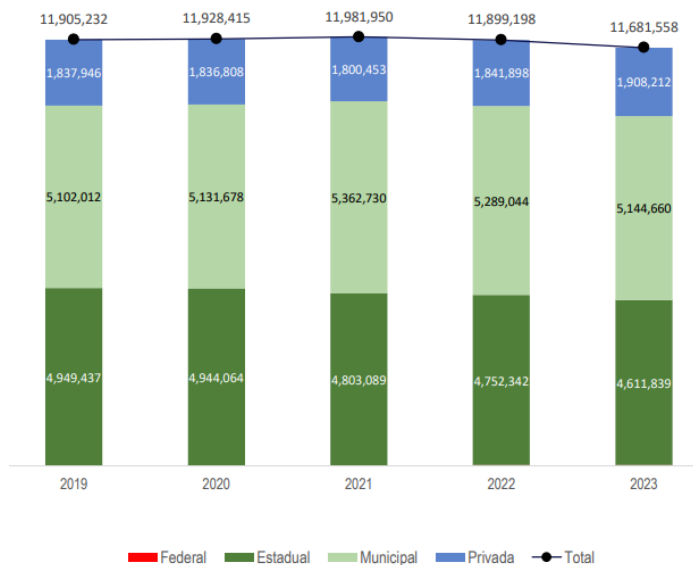
Gráfico 4: Frequência escolar da população de 15 a 17 anos de idade – Brasil – 2016-2023



Fonte: Inep (2023)

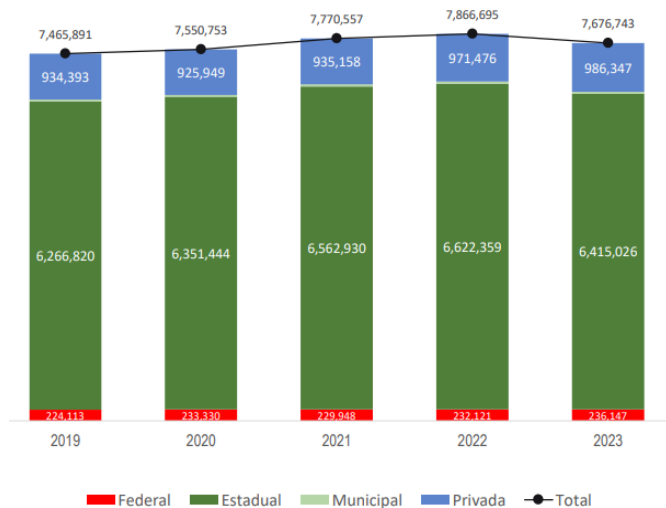
Os Gráficos de 1 a 4 mostram a elevada cobertura do ensino fundamental e do médio (este ainda com problemas de acesso, mas bem menos de cobertura ou oferta de vagas). Já os Gráficos 5 e 6 evidenciam a mencionada predominância da rede pública na garantia da oferta educacional nos níveis fundamental e médio.

Gráfico 5: Evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023).

Gráfico 6: Evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino médio por dependência administrativa – Brasil – 2019-2023

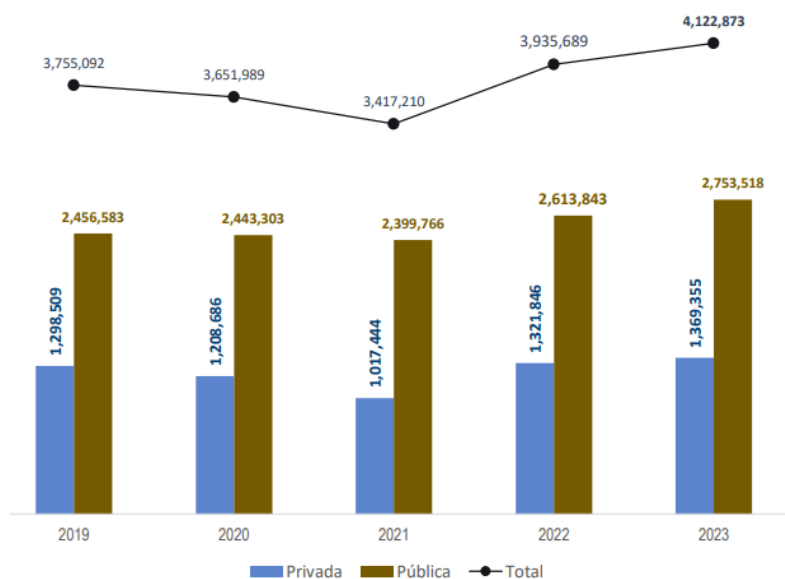


Fonte: Inep (2023)

No âmbito da educação básica, a educação infantil (creche e pré-escola) é, até certo ponto, exceção a esse modelo. A conformação da oferta nesse nível ocupou historicamente uma posição ambígua entre o cuidado, a assistência e a educação, e, assim, sem obrigatoriedade e vinculação de recursos, a cobertura tornou-se insuficiente, desigual e dividida entre oferta estatal, filantrópica e, mais estritamente, de mercado. Sua incorporação e institucionalização

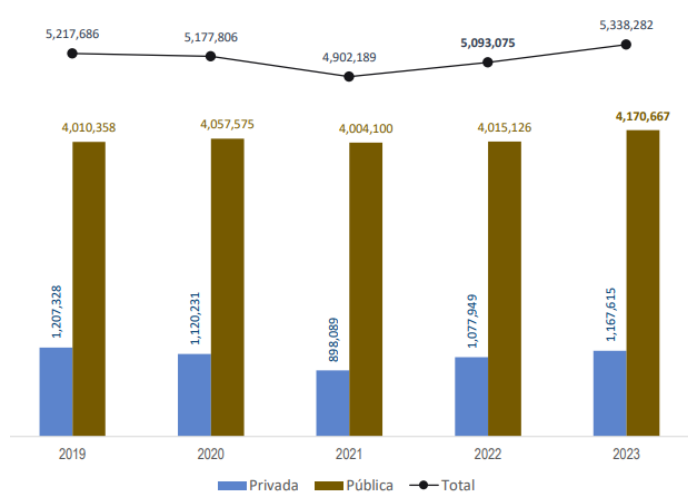
tardia como parte da educação básica só se efetivou nos anos 2000, a partir da vigência do Fundeb que incluiu esse nível na partilha dos recursos vinculados, da normatização das responsabilidades municipais na oferta e de sua inclusão na escolaridade obrigatória. Para lidar com esse legado histórico e com os graves problemas de cobertura nesse nível, a opção foi permitir que, na educação infantil, sob certas condições, as instituições privadas filantrópicas conveniadas com as prefeituras pudessem se beneficiar dos recursos do Fundeb em seu financiamento. Essa trajetória está expressa nos Gráficos 1, 7 e 8.

Gráfico 7: Evolução das matrículas em creche por rede de ensino – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023).

Gráfico 8: Evolução das matrículas em pré-escola por rede de ensino – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023)

Como esclarecido nos Gráficos 1, 7 e 8, apesar da tendência de expansão, ainda há um significativo problema, não apenas de acesso, mas também de cobertura na educação infantil, que é maior ainda no caso das creches, cujo acesso ainda se encontra em 36%, bastante distante da meta de 50% estabelecida no Plano Nacional da Educação (PNE).

Assim, no que se refere especificamente à educação básica brasileira, nos níveis fundamental e médio, os esforços de universalização da cobertura se deram sobretudo por meio da rede pública, que hoje atende à maioria das matrículas. Ainda existem problemas de acesso, permanência e conclusão, mas os problemas de cobertura nesses dois níveis são pontuais e se referem a regiões que dificilmente seriam de interesse do setor privado. Já na educação infantil, especialmente nas creches, há ainda problemas de cobertura e de acesso da rede pública. No entanto, neste nível, justamente por isso e pelo papel histórico do setor filantrópico e comunitário na oferta, o subsídio e o financiamento públicos de entidades não governamentais já se encontram regulamentados. Todas as redes públicas ainda padecem de graves problemas mais ou menos generalizados de precariedade ou, ao menos de qualidade da oferta, tanto de infraestrutura quanto de recursos humanos, docentes e não docentes.

Apesar disso, como mencionado anteriormente, têm se disseminado em diversas redes públicas de educação básica no Brasil iniciativas que envolvem diferentes formas de concessão ou subsídio às organizações privadas na gestão da educação pública. O Movimento Todos Pela Educação (2024) sumariza as principais políticas de subsídios públicos às organizações privadas na gestão da política de educação básica pública desenvolvidas ou propostas recentemente no Brasil e suas características centrais, cuja síntese consta do Quadro 2.

Quadro 2: Características dos principais casos de parceria entre o setor público e o setor privado na educação brasileira

Projeto	Modelo da parceria	Contempla construção de unidades?	Inclui serviços não pedagógicos?	Inclui serviços pedagógicos?	Parceiro pode contratar professores?
Inova BH	PPP	Sim	Sim	Não	Não
PPPs CEU e São Mateus - SME/SP	PPP	Sim	Sim	Não	Não
Novas Escolas - Seduc/SP	PPP	Sim	Sim	Não	Não
Requalificação das escolas - Seduc/RS	PPP	Não	Sim	Não	Não
Parceiro da Escola-Seed/PR	PPP	Não	Sim	Não	Sim
Projeto Somar - SEE/MG	MROSC	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Todos Pela Educação (2024).

Notas: BH: Belo Horizonte; CEU; MG: Minas Gerais; MROSC: Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil; PR: Paraná; PPP: Parceria Público-Privada; RS: Rio Grande do Sul; SP: São Paulo; Seduc; Seed; SME: Secretaria Municipal de Educação.

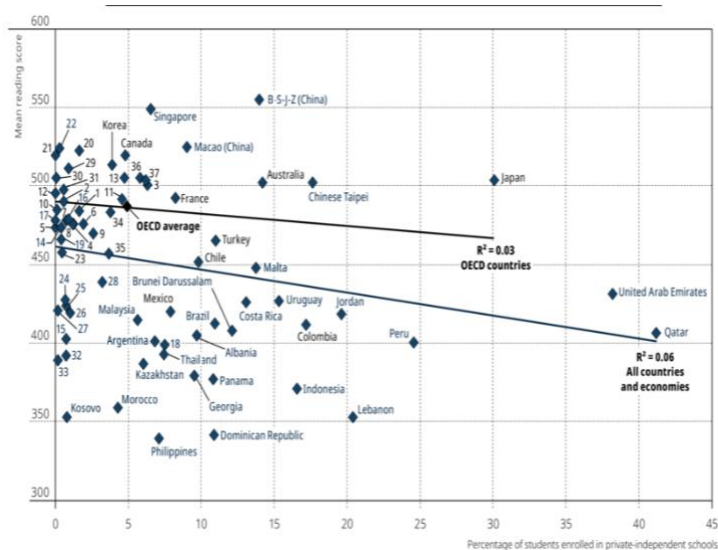
Como se observa no Quadro 2, os modelos e os componentes da oferta e da gestão apresentam combinações variadas, com predominância de desenhos que incluem, entre as atribuições do parceiro privado, a gestão dos serviços não pedagógicos, mas excluem os serviços pedagógicos e a contratação de professores. Os casos do Paraná e, especialmente, do Projeto Somar, em Minas Gerais, são os que mais se aproximam do modelo de Escolas Charter, por delegar ao ente privado as decisões sobre o coração da missão escolar: os serviços pedagógicos e a gestão do corpo docente, incluindo contratações e demissões. Entretanto, se o recurso ao setor privado não decorre da necessidade de ampliação da cobertura, como ocorreu em outros países ou nas creches, o que justificaria esse tipo de política além do atendimento aos interesses empresariais ou da abertura de novos mercados ao setor privado? Como veremos adiante, geralmente esse tipo de política decorre de uma abordagem que supõe que o melhor que uma política pública pode fazer é, tanto quanto possível, emular as condições de mercado e, se necessário, agir para corrigir suas falhas, por meio de regulação e incentivos.

5 A participação privada na educação melhora o desempenho?

Entre as motivações para o fascínio de certos setores da política e da opinião pública pela incorporação do setor privado na educação pública figura a concepção — fortemente ideológica, diga-se de passagem — de uma superioridade intrínseca do setor privado e das práticas de mercado quanto à eficiência dos resultados educacionais. Esse viés é reforçado por uma frequente interpretação pouco cuidadosa dos resultados de avaliações padronizadas, combinada — ou motivada — pelo viés cognitivo do desvio para a confirmação. Entretanto, essa suposição raramente sobrevive a uma análise mais criteriosa, ainda mais no caso brasileiro.

Tome-se por exemplo o caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)⁷: a comparação apressada do desempenho de estudantes da rede pública e das escolas privadas leva alguns a concluir que o ensino privado vai bem e que nosso problema são as escolas públicas. Nesse caso, o melhor que o país poderia fazer seria ampliar a participação privada na educação básica. Nada mais enganoso. A observação do Gráfico 9 permitirá esclarecer esse ponto.

Gráfico 9: Alunos matriculados em escolas particulares e desempenho médio em leitura



Fonte: OECD (2019).

O Gráfico 9, obtido a partir dos dados do Pisa 2018, expressa a relação entre a porcentagem de estudantes em escolas privadas em cada país e o desempenho nos testes de leitura. Segundo o

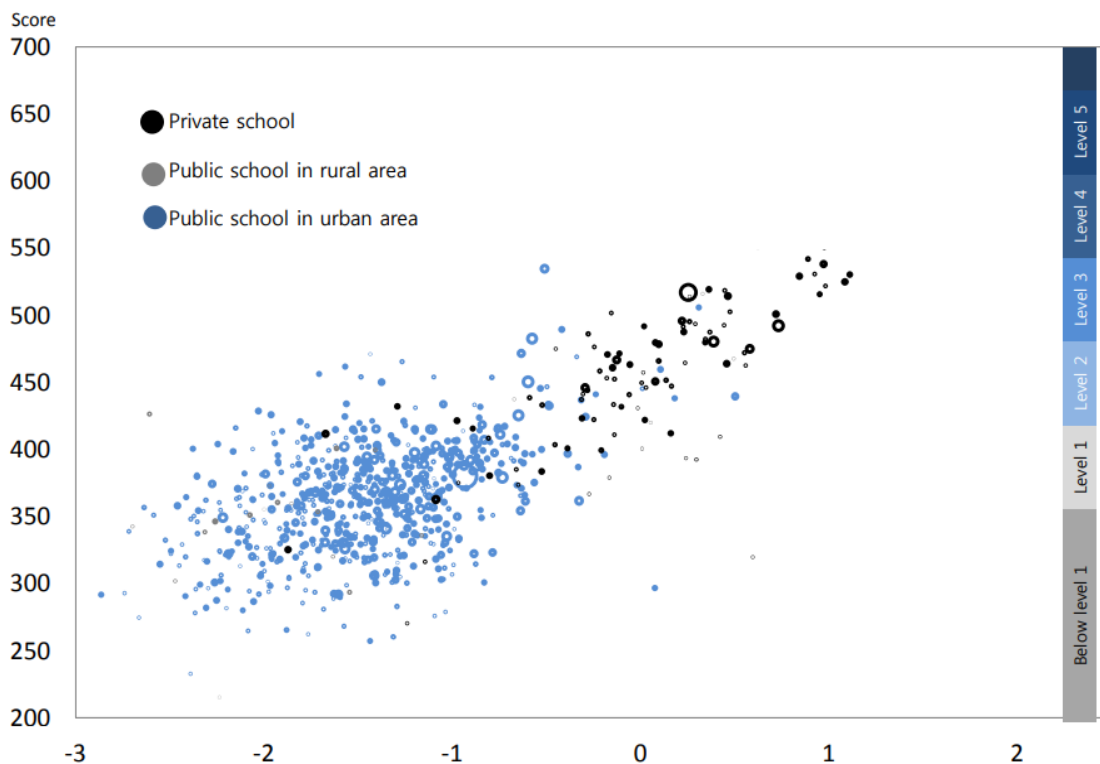
⁷ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, vinculando dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes em relação à aprendizagem, e também aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola (Inep, [202-]).

relatório da OCDE, os sistemas escolares com maior proporção de alunos em escolas particulares tendem a apresentar desempenho inferior em leitura. Quando se considera o peso do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o coeficiente e a correlação parcial foram de -0,46, ou seja, negativa. Quando se excluem os casos extremos, a correlação permaneceu significativa no nível de 10% ($r = -0,22$), enquanto a correlação parcial foi de -0,29. Isso significa que expandir a participação do setor privado na oferta educacional não parece ser uma solução global adequada para melhorar o desempenho dos países, inclusive o do Brasil.

O que explica então essa ilusão tão disseminada por aqui sobre uma suposta superioridade intrínseca do setor privado? Primeiro, claro, uma longa história de disseminação ideologicamente interessada e patrocinada que associa ao setor público a ineficiência e ao setor privado uma suposta superioridade empreendedora, que tem sustentado ao longo dos últimos anos processos — alguns adequados e muitos outros não — de transferência de empresas, patrimônio, protagonismo e recursos materiais e institucionais ao mercado. Outro elemento que tem a ver com um dos equívocos mais frequentes que se costuma cometer na interpretação de dados educacionais é atribuir todos os resultados e as variações à oferta educacional e, mais especificamente, à escola que os alunos frequentam. É uma ilusão que se mantém por diferentes combinações de desconhecimento e interesse. O processo educacional é um longo e complexo sistema de ações e relações entre insumos, regras, instituições, diferentes agentes educacionais, famílias e estudantes e os diferentes contextos locais: elementos internos e externos tanto à unidade escolar quanto ao sistema educacional.

Em vista disso, pode-se afirmar que, de maneira geral, os efeitos de mudanças em políticas educacionais, aumento ou redução de recursos etc., só se manifestam no médio prazo e de maneira indireta, pois são mediados por vários elementos. De qualquer modo, os fatores que, isoladamente, nas condições atuais e na vasta maioria dos países, determinam fortemente o desempenho dos estudantes são aqueles relacionados às suas condições socioeconômicas. Como isso não é muito perceptível à maior parte dos observadores, tendemos a associar de maneira muito direta os resultados e as mudanças à natureza da escola ou às decisões de curto prazo. E o que isso tem a ver com a ilusão de superioridade intrínseca do ensino privado? O Gráfico 10, com resultados do Pisa de 2012 para o Brasil, ajuda a entender esse ponto.

Gráfico 10: Contexto social e desempenho escolar – Brasil – 2012

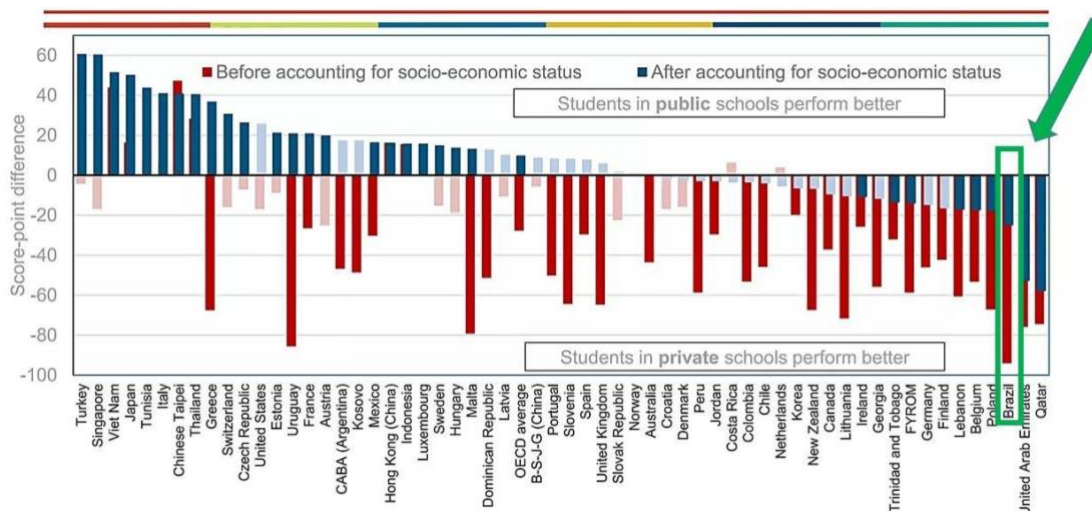


Fonte: OECD (2014).

O Gráfico 10 exibe a relação entre o índice socioeconômico médio dos estudantes no Brasil e o desempenho de suas escolas no Pisa 2012. Ele permite verificar com clareza: a) a forte associação entre o nível socioeconômico e a nota dos estudantes; b) que as escolas privadas têm estudantes com nível socioeconômico muito mais alto, como se observa no gráfico, pelo fato de que as escolas privadas se encontram, em sua maioria, isoladas nos níveis mais elevados do indicador de *status* socioeconômico e, por conseguinte, de notas no Pisa.

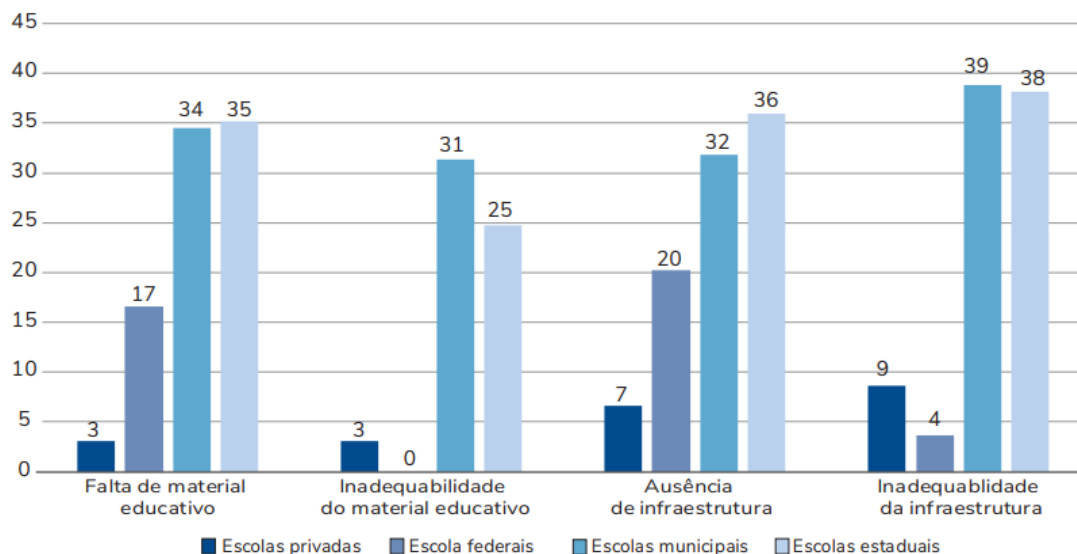
Essa questão é analisada no Gráfico 11, com os resultados do Pisa de 2018. Nele fica claro que a diferença “bruta” no desempenho dos estudantes de escolas privadas no teste é de quase 100 pontos a mais em relação ao das escolas públicas. Porém, quando se desconta o “peso” do nível socioeconômico dos alunos sobre a nota, mais de $\frac{3}{4}$ dessa diferença desaparece e ela se reduz a pouco mais de 20 pontos, em boa parte explicados pela infraestrutura melhor das escolas privadas, decorrente do investimento por aluno mais elevado, coberto pelas mensalidades que os pais pagam, como pode ser observado no Gráfico 13.

Gráfico 11: Performance no Pisa em escolas públicas e privadas – 2018



Fonte: OECD (2019).

Gráfico 12: Percentual de estudantes cujo diretor reportou “muito” ou “até certo ponto” às questões sobre a indisponibilidade e a inadequação de infraestrutura e recursos educacionais, por dependência administrativa – 2018



Fonte: Inep ([202-]).

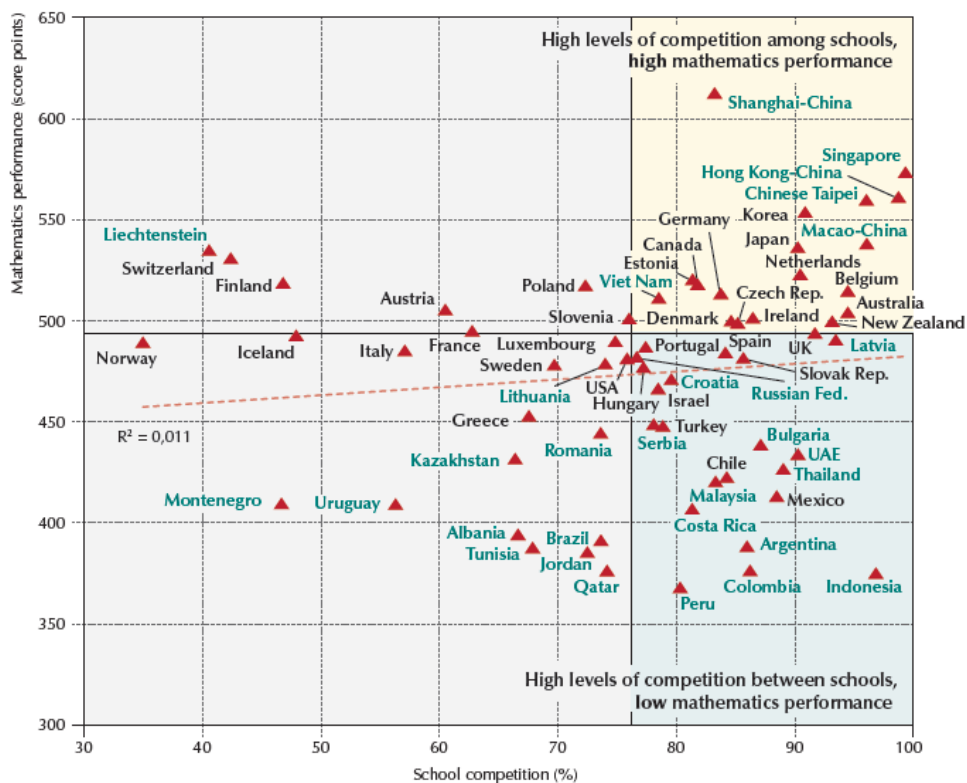
Em resumo, é certo que existem escolas privadas excelentes, outras péssimas, outras cujas instalações e cujos equipamentos acabam obscurecendo aos leigos a qualidade duvidosa do coração da escola, que acabam assumindo que as notas mais elevadas — no Pisa, no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) etc. — se devem à escola e não às condições sociais comparativamente muito favoráveis dos estudantes e de suas famílias. E o mesmo pode ser dito das escolas públicas: seguramente há escolas públicas muito precárias e que não estão à altura

da tarefa que a sociedade lhes atribui. Entretanto, há muitas as quais, mesmo com recursos limitados, esforçam-se para garantir uma educação de qualidade, mas esse esforço nem sempre é perceptível, pois até hoje não fomos capazes — no Brasil e nem em outros países — de conceber um sistema educacional que seja suficiente para compensar as mazelas de uma sociedade tremendamente desigual como a nossa.

6 Competição e desempenho

Outro suposto frequentemente assumido de forma pouco crítica no debate educacional é o de que o que funciona para o mercado, funcionará para qualquer outro tipo de situação. É, por exemplo, o que informa a introdução do que se chama constantemente de quase-mercados em alguns sistemas educacionais e que alguns defendem no Brasil: geralmente envolvem a combinação de “liberdade de escolha” (veremos adiante por que o termo está entre aspas) para os pais sobre em que escola pública vão matricular seus filhos e de recursos recebidos pela escola (inclusive para despesas básicas) que dependem muito do número de alunos que conseguem recrutar. Seria criada assim uma competição por alunos entre as próprias escolas públicas, que seriam incentivadas a melhorar sua qualidade para receber alunos, já que os pais utilizariam o mecanismo básico de mercado — trocar de fornecedor quando o serviço é ruim ou existe outra oferta melhor — para punir e premiar as escolas, fazendo com que todas melhorassem. “Liberdade de escolha” e “Escolas Charter” são alguns dos nomes de estratégias que se orientam por essa lógica recebem. Mas será que mecanismos de mercado funcionam tanto para organizar setores que buscam universalidade e justiça social, além de eficiência econômica? Novamente, as evidências globais disponíveis recomendam cautela antes de adotar esse tipo de suposto, como mostra o Gráfico 13.

Gráfico 13: Competição escolar e performance em matemática



Note: School competition refers to the percentage of students in schools whose principal reported that one or more schools compete for students in the same residential area.

1. A non-significant relationship ($p > 0.10$) is shown by the dotted line.

Source: OECD, PISA 2012 Database, Table IV.1.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932957403>

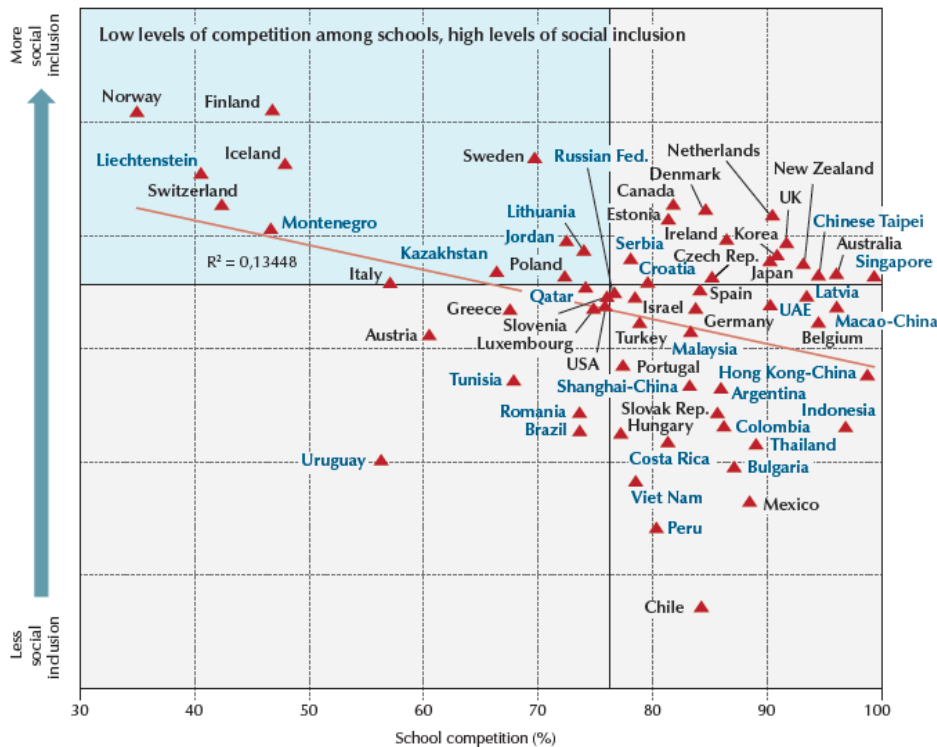
Fonte: OECD (2014).

Como a observação do Gráfico 13 demonstra, em termos globais e bastante agregados, não é possível inferir que maiores níveis de competição entre as escolas estariam automaticamente associados a uma melhora do desempenho, já que o valor do coeficiente é muito baixo e tampouco apresenta significância estatística. É claro que a simples correlação entre duas variáveis está longe de ser suficiente para inferir ou refutar relações diretas de causalidade, já que essas geralmente são mediadas ou condicionadas por vários fatores. Voltaremos a esse ponto com uma avaliação mais ampla sobre o que se sabe sobre o tema, mas as informações do gráfico já fornecem indícios de que é preciso maior prudência.

Contudo, a política educacional precisa proporcionar também justiça social, universalidade e diversidade. Uma crítica que se faz com frequência às várias políticas educacionais que incorporam o setor privado ou mecanismos de mercado é que, por uma série de fatores que serão expostos adiante, muito constantemente, independente de possíveis efeitos positivos ou negativos sobre o desempenho médio do sistema educacional, elas agravam as desigualdades e

a segregação das escolas. O Gráfico 14, também oriundo dos dados do Pisa, mostra que esse é, no mínimo, um risco importante.

Gráfico 14: Competição escolar e inclusão social



Note: Social inclusion refers to how much socio-economic status varies across students attending the same school. The *index of social inclusion* is computed as the ratio between the within-school variation of the *PISA index of economic, social and cultural status* (ESCS) and its overall variation at the system level (between and within schools). School competition refers to the percentage of students in schools whose principal reported that one or more schools compete for students in the same residential area.

1. A significant relationship ($p < 0.10$) is shown by the solid line.

Source: OECD, PISA 2012 Database, Table IV.2.16 and IV.4.4.

Fonte: OECD (2014).

Conforme revela o Gráfico 14, é bastante plausível, para dizer o mínimo, a hipótese de que a incorporação de mecanismos de mercado, como a competição entre escolas, venha acompanhada também de outros resultados frequentes de sua operação: segregação e estratificação. De fato, o gráfico expressa uma associação expressiva ($R^2 = 0,13$) para esse tipo de fenômeno, e com significância estatística, entre o nível de competição entre escolas de diferentes países e o grau de segregação socioeconômica entre elas, corroborando a preocupação sobre possíveis efeitos deletérios sobre a equidade.

Antes de entrar no debate mais específico, cabe discutir por que a educação é um campo em que as soluções puramente de mercado são claramente inadequadas, o que explica a presença de políticas educacionais significativas, com regulação e recursos públicos potentes, na maioria dos países. Entender os limites do mercado no caso da educação ajudará a discutir as falhas e

os riscos associados à utilização de agentes e mecanismos de mercado na provisão pública de educação.

7 Por que o mercado não é suficiente? A educação como um caso de falha sistêmica de mercado

Como se afirmou acima, quase todos os países que foram capazes de construir um mínimo de capacidade institucional realizam algum tipo de intervenção significativa no campo da educação, ou seja, desenvolvem alguma política educacional. Isso é notável e raro e, como também se afirmou, podem-se encontrar razões para isso em vários processos históricos, como de legitimação de estados e regimes ou os processos chamados de *state building* na literatura. Sua manutenção ou expansão mais recentes, porém, encontram explicações tanto no campo normativo e das concepções de justiça quanto no campo dos mecanismos econômicos e também nos instrumentos de gestão disponíveis. Estes serão os primeiros tratados aqui, porque parte da discussão será importante para a análise de algumas das propostas de reforma educacional em tela.

O que torna notável que políticas educacionais sejam intervenções tão disseminadas em países com estruturas, culturas, regimes, porte, histórias muito distintas é que, a rigor, em termos estritamente econômicos, os serviços educacionais não se qualificam como bens públicos, aqueles cuja existência depende decisivamente da intervenção pública. Segundo a literatura econômica convencional, o que caracteriza um bem público é apresentar um consumo não rival e não excludente. Um exemplo clássico é a iluminação pública: se uma rua é iluminada, o fato do morador x se beneficiar da iluminação não reduz a possibilidade de que seu vizinho y se beneficie da mesma forma e na mesma medida desse serviço (ou seja, o consumo é não-rival). Por outro lado, se o morador x paga regularmente pelo serviço de iluminação pública e seu vizinho y se recusa a pagar, não se pode excluir y do benefício (suspender a iluminação) sem prejudicar também x , aquele que paga regularmente pelo serviço (ou seja, o consumo é não excludente). Nesses casos, o mercado sozinho não proverá esse bem ou serviço, porque não há como condicionar o acesso ao pagamento por ele — intercâmbio esse que é a base das relações de mercado. Assim, quando se trata de bens públicos (iluminação pública, segurança pública, qualidade do ar etc.), apenas a intervenção pública é capaz de garantir sua provisão. Isso não quer dizer que necessariamente o Estado produzirá de maneira direta aquele bem ou serviço, mas que sem a sua participação — por meio da regulação, do financiamento, do subsídio, da produção direta, ou de diferentes combinações desses instrumentos — os fornecedores privados não terão incentivos para a oferta, já que não haverá como garantir o recebimento por ela.

Ora, segundo essa definição, a educação não é um bem público: há limites claros para um consumo não rival (a oferta de uma vaga em uma sala de aula para alguém implica que outra pessoa não poderá ser atendida, dentro dos limites de capacidade) e, em princípio, é perfeitamente possível excluir o não pagante do acesso ao serviço educacional, tanto é verdade que em muitos países, inclusive no Brasil, há um mercado significativo de serviços educacionais: o ensino privado. Por que, então, o mercado não seria suficiente para garantir a oferta eficiente de educação? Vários autores, entre eles Calero Martínez e Bonal (1999), argumentam que no campo da educação há tantas falhas de mercado sobrepostas que não se pode identificar um “espaço” ou um nível de ensino em que o mercado seria eficiente o bastante na oferta educacional, é o que esses autores denominam “falha sistêmica de mercado”. Em síntese, o que esse argumento implica é que, não sendo a educação um bem público, escolhas estritamente privadas, no âmbito do mercado, tenderão a proporcionar alguma oferta e consumo educacional. No entanto, como ocorrem muitas falhas de mercado, essa oferta será socialmente ineficiente, tanto em cobertura quanto em qualidade, para não dizer, claro, em termos de justiça social.

Essas falhas simultâneas de mercado na educação são de distintas naturezas. Um primeiro conjunto de limites para que o mercado assegure a produção e o consumo socialmente eficientes de educação tem relação com a ocorrência das chamadas externalidades positivas, importantes na educação, e elas se manifestam de várias formas. Certamente, o acesso a níveis mais elevados de educação formal produz benefícios diretos para o indivíduo, na forma de maiores salários, menor vulnerabilidade ao desemprego, acesso a empregos de melhor qualidade etc., além de vários benefícios não econômicos bastante óbvios. Entretanto, o aumento da escolaridade tem efeitos bem documentados que transbordam o indivíduo e seu entorno imediato: do ponto de vista econômico, contribui para o aumento da produtividade, para a produção e a incorporação de inovação tecnológica etc. No caso de crianças e adolescentes, a frequência escolar apresenta também, como externalidade importante, a liberação de tempo e de disponibilidade de mães e pais para a participação no mercado de trabalho. Além disso, tende a ter efeitos não econômicos mais significativos ainda sobre coesão social, qualidade da democracia, aumento da tolerância e resolução pacífica de conflitos, melhorias na saúde e diminuição da mortalidade infantil, entre outros.

Por isso, uma relação estritamente de mercado entre “fornecedores” e “consumidores” geraria uma alocação socialmente ineficiente, no caso da educação: ao decidir se “compraria” serviços

educacionais de uma escola, uma pessoa levaria em conta apenas os custos e os benefícios individuais daquela transação, o que não incluiria as externalidades (ou seja, benefícios para toda a sociedade). Assim, se a educação estivesse inteiramente entregue ao mercado, o país teria uma população menos escolarizada do que seria socialmente desejável. Quando ocorrem externalidades positivas ou negativas relevantes, o mercado deixa de ser um mecanismo eficiente de alocação de recursos, ao menos se operar de maneira exclusiva. Só a intervenção pública pode corrigir essa distorção e de diferentes formas: na maior parte das vezes, ofertando educação pública, mas também financiando ou subsidiando a educação privada, tornando alguns níveis de educação obrigatória ou, o que é mais comum, algum tipo de combinação dessas alternativas.

Um segundo tipo de falha de mercado em educação tem a ver com a assimetria de informações. A eficiência no mercado depende não apenas de competição, mas supõe que os consumidores têm informação perfeita (ou ao menos suficiente) sobre características, qualidade e preço do que lhes é oferecido por cada um dos possíveis fornecedores; só assim o consumidor poderá escolher eficientemente aquele (aquela escola, no caso) que melhor corresponde às suas preferências (uma determinada combinação de localização, qualidade e preço, por exemplo) e, caso deixe de corresponder a essas expectativas, possa trocar de fornecedor (ou seja, transferir a matrícula para outra escola). No entanto, a educação (assim como os serviços de saúde, por exemplo) é um dos casos em que esse suposto muito frequentemente não se verifica. A escolarização é um processo complexo e de longo prazo, que requer formação específica, muitos insumos materiais, recursos humanos especializados, que se combinam por meio de processos cotidianos nem sempre visíveis e que não correspondem ao senso comum dos leigos. Isso significa que a qualidade educacional está longe de ser evidente e visível ao leigo imediatamente, o que prejudica as condições de escolha eficiente por parte dos pais ou estudantes. Esses, muitas vezes, acabam utilizando como “sinais de qualidade” elementos mais tangíveis ou visíveis, mas que nem sempre são os mais fundamentais para a qualidade da oferta (equipamentos muito modernos, instalações muito vistosas, atividades e conteúdos “da moda” etc.). Como um processo autorreforçado de erros, para disputar a clientela em um mercado competitivo, as escolas seriam incentivadas a investir mais nesses elementos secundários do que no núcleo de fatores que garantem a qualidade sustentável do ensino.

Do outro lado, o do fornecedor do serviço (as escolas), a informação imperfeita sobre as condições — ritmo, facilidade ou dificuldade, apoio em casa, saúde, maior ou menor

necessidade de atenção, risco de inadimplência etc. — que caracterizam cada possível aluno ao longo do processo educacional e que alteram os custos e os resultados que a escola obterá leva a que esta adote um tipo de comportamento chamado de *cream skimming* (em tradução livre, “tirar a nata” ou, em uma expressão semelhante, “ficar só com o filé”). O *cream skimming* são aquelas estratégias pelas quais os fornecedores procuram minimizar seus riscos selecionando apenas aqueles “clientes” que supõem que não demandarão custos adicionais: por exemplo, as escolas fazem testes de seleção, os planos de saúde limitam o atendimento ou cobram adicionais de pessoas idosas ou com doenças pré-existentes, os bancos exigem avalistas ou garantias para conceder crédito, os seguros de carro cobram mais caro ou não aceitam segurar carros muito velhos ou motoristas muito jovens. Esse tipo de comportamento geraria restrições sérias ao acesso, estratificação dos custos e da qualidade, e, portanto, comprometeria a garantia igualitária ao direito à educação. Dentre tantos casos, um exemplo educacional e dramático desse tipo de problema são as dificuldades e o longo caminho, frequentemente envolvendo combinações de súplicas, concessões e ameaças, que os pais de crianças com deficiências físicas ou intelectuais têm que percorrer, de escola em escola, para garantir o direito à educação de seus filhos.

As avaliações de sistemas educacionais que se apoiam mais na provisão privada têm apresentado grande dificuldade em inibir os mecanismos de *cream-skimming*, mesmo quando as escolas privadas encontram-se incorporadas à política pública por meio de financiamento, e mesmo quando, além disso, existe regulação formal determinando atendimento universal e proibindo a seletividade social (Nordstrum, 2012). Há vários mecanismos, por exemplo, as chamadas “taxas ocultas”, como pagamentos adicionais formalmente não obrigatórios (mas que constroem os pais ou são importantes pedagogicamente), como excursões da escola, atividades complementares, uniformes ou alimentação que impõem cargas significativas e desiguais às famílias, mesmo diante de uma oferta “gratuita”. Há também vários procedimentos não explícitos e não formais de seletividade, que se transformam em exclusão, que “informam” aos estudantes com maior dificuldade ou menos recursos que aquele não é o seu lugar. Há países que têm feito esforços, por meio de regulação, em compatibilizar a participação privada na oferta pública com a equidade e a universalidade do direito à educação. Os resultados são, porém, limitados e tendem a ser minados ao longo do tempo, já que é difícil coibir processos muitas vezes sutis, que ocorrem de forma muito descentralizada (no nível da escola), ainda mais em países com limitada capacidade de monitoramento e fiscalização do cumprimento de

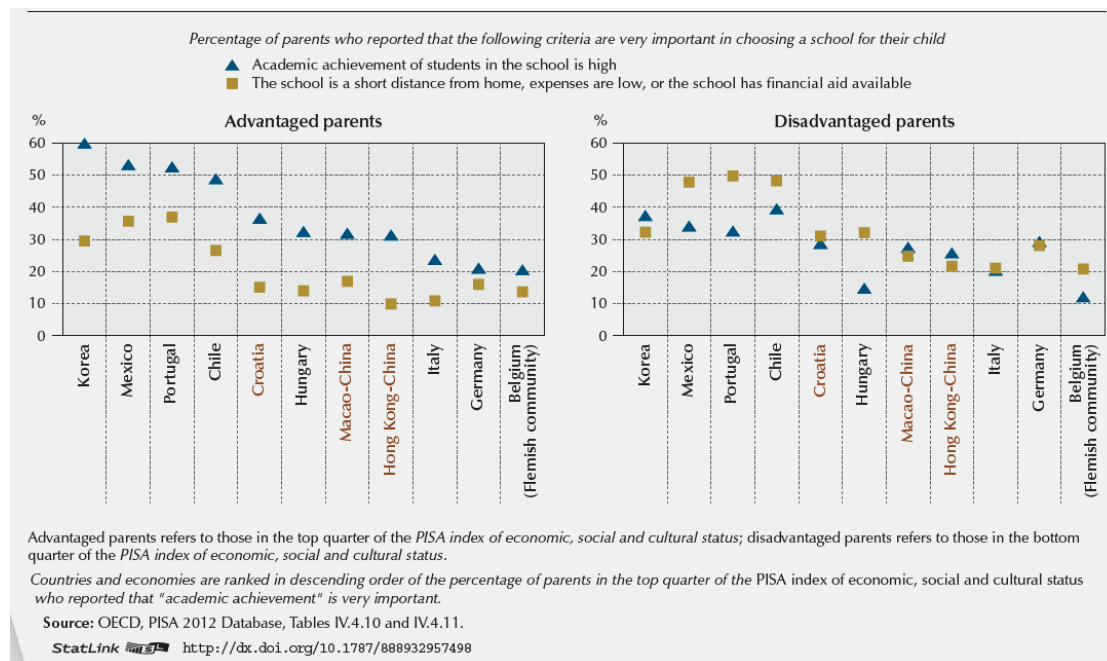
regulação (Verger; Moschetti; Fontdevila, 2020; Zancajo *et al.*, 2021; Nordstrum, 2012; Unesco, 2021).

Assim, sempre que há assimetrias informacionais importantes em áreas consideradas fundamentais, como é o caso da educação, o mercado deixa de ser, ao menos sozinho, um mecanismo eficiente. Quando é assim, algum tipo de intervenção pública é necessário, seja garantindo a qualidade mínima por meio da oferta de educação pública, estabelecendo regulação, requisitos e fiscalização da oferta privada, seja fornecendo aos pais e estudantes informação suficiente e de qualidade para que façam suas escolhas.

Há ainda um terceiro grupo de limitações do mercado, que se refere aos constrangimentos impostos a uma escolha estritamente racional, que leve em conta apenas qualidade e preço da oferta educacional, como se fossem um ato estritamente “cerebral” com foco exclusivo naquele tema. As decisões de uma família sobre educação não se dão em um vazio social, cultural e econômico e tampouco isoladas de outras decisões que têm que tomar no seu cotidiano. Assim, além de qualidade, preço e retorno esperado da educação, as escolhas dos pais sobre a educação dos filhos têm que levar em conta a localização das escolas (sua distância em relação à residência, local de trabalho ou percursos de transporte público); a disponibilidade de tempo exigida para acompanhar as atividades escolares dos filhos; o tempo de deslocamento até a escola; o tipo e o custo do material exigido; a possibilidade de que a criança eventualmente fique até mais tarde na escola ou chegue mais cedo, para ser compatível com os horários de trabalho dos responsáveis; a existência de vagas e o horário que contemplem todos os irmãos de uma mesma família, para não mencionar vários outros constrangimentos objetivos e subjetivos (em termos de perfil dos colegas, sentidos de pertença ou riscos de discriminação) que se impõem sobre as decisões educacionais. Os gráficos abaixo mostram claramente estas diferenças e desigualdades: entre os pais de maior nível socioeconômico, o desempenho acadêmico dos estudantes tem um peso preponderante e elevado como critério de escolha dos pais, enquanto os pais dos estudantes em piores condições têm que levar em consideração, vários outros fatores, que constroem fortemente suas escolhas, tornando “livre escolha das escolas” um termo um tanto enganoso e socialmente enviesado (Verger; Moschetti; Fontdevila, 2020; Zancajo *et al.*, 2021; Nordstrum, 2012; Unesco, 2021). Assim, não chega a ser surpreendente que em sistemas que alocam os estudantes às escolas predominantemente por local de residência, a segregação escolar tenda a ser menor do que em sistemas de “livre escolha” ou “Escolas Charter”. Isso, porém, não deve obscurecer o fato de que o sistema de

alocação por local de residência também produz segregação (ainda que consideravelmente menor), ao “importar” para a composição do alunado a segregação espacial que caracteriza as grandes cidades.

Gráfico 15: Critérios que os pais usam para escolher a escola dos filhos



Fonte: OECD (2014).

Dentre esses constrangimentos ao cálculo racional e às decisões de uma família sobre o investimento em educação de seus filhos, há ainda dois tipos de problemas econômicos gritantes. Toda decisão de investimento supõe incorrer em um gasto (ou custo) ou abrir mão de recursos imediatos na expectativa de ter retornos vantajosos no futuro, ou ainda deixar de aplicar os recursos em outros possíveis investimentos. É o que se chama de custos de oportunidade. No caso da educação, implica, por exemplo, gastos diretos, como a mensalidade e o material escolar, ou seja, recursos existentes que se utilizam para viabilizar a educação. Mas a educação implica também outros custos de oportunidade: por exemplo, abrir mão da contribuição que o trabalho de um adolescente de 14 anos possa trazer para o rendimento da família ou ainda conseguir alguém para cuidar da casa ou dos filhos pequenos enquanto os pais velhos vão à escola. Faz-se tudo isso na expectativa de que, ao longo da vida, esse sacrifício seja compensado por uma vida melhor: uma compreensão maior do mundo que os cerca, convivência mais saudável, maior reconhecimento social, melhores empregos, maiores salários, menor risco de desemprego, mais alternativas de escolha etc. Isso quer dizer que, mesmo quando a oferta educacional é gratuita, a educação continua sendo um investimento, no sentido de que continua implicando arcar com o custo de oportunidade que implica. E o custo de

oportunidade é muito mais alto para as famílias mais pobres, para quem o rendimento de que se abre mão para que o adolescente siga estudando ou deixar de contar com o auxílio no cuidado de crianças ou nos afazeres domésticos é um sacrifício muito significativo.

8 Educação, mecanismos de mercado e equidade

A discussão anterior leva a um último, mas fundamental ponto: as consequências dessas falhas de mercado na educação não incidem igualmente sobre todos os grupos sociais. Ineficiência e desigualdade se entrelaçam de diversas formas na organização dos sistemas educacionais. Em boa medida é por isso que, como se verá adiante, o balanço das pesquisas recentes mostra que quanto mais emulam as condições de mercado, mais prejudiciais à equidade educacional as reformas tendem a ser, independente de seus efeitos sobre o desempenho geral do sistema educacional. Ainda que fosse possível remediar todas as falhas de mercado com que uma educação totalmente privada se defronta, há um problema fundamental relativo ao propósito da educação. É que, como nos lembra Elster (1997), quando funciona e na medida em que funciona, o mercado é um mecanismo importante para criar eficiência; mas o propósito social fundamental da provisão educacional é mais do que isto: é proporcionar justiça, algo que apenas no âmbito da política em sentido amplo pode acontecer, seja qual for a concepção substantiva de justiça que se tenha, a qual resultará sempre dos debates e das disputas na própria arena política. No caso da educação, esse ponto é particularmente importante porque, nas sociedades modernas, a educação formal ocupa um lugar peculiar: além de ser *per se* um direito – compartilhar do conhecimento histórica, social e coletivamente produzido – é também fundamental para o próprio processo de socialização, ou seja, para a manutenção da coesão social e, não menos importante, é um recurso fundamental para a conquista de posições sociais mais valorizadas e para a possibilidade de mobilidade social.

Portanto, mesmo a partir de uma noção liberal minimalista de justiça distributiva, a garantia de oportunidades educacionais minimamente igualitárias é um pilar fundamental de legitimação das posições e recompensas sociais, já que a educação constitui, mesmo nessa visão, uma das condições iniciais indispensáveis para uma competição justa pelas posições mais valorizadas. Mas a chamada “liberdade de escolha” da escola — que, já vimos, não é igualmente livre para todos — é justa? As perspectivas a partir das quais essa pergunta pode ser respondida são muitas. Segundo John Rawls, filósofo contemporâneo que goza de amplo respeito e cujas posições estão longe de serem revolucionárias (apesar do desconforto que causam naqueles reacionários que gostam de apresentar-se como se liberais fossem), as desigualdades

econômicas e sociais só são admissíveis se houver igualdade de oportunidades e se forem necessárias para tornar a situação daqueles que têm menos melhor do que poderiam estar em qualquer outra situação viável. Este segundo princípio vem da estratégia *maximin* (da teoria dos jogos), segundo a qual, em contexto de incerteza quanto aos resultados, o mais racional é que as alternativas de distribuição devem ser hierarquizadas de acordo com seus piores resultados possíveis e então escolhe-se aquele cujo pior resultado é o melhor do que os piores resultados das outras alternativas. É o experimento mental do “véu da ignorância”, celebrizado por Rawls. O critério determinante de justiça para uma escolha social é, portanto, o seu efeito sobre aqueles que se encontram em pior posição, em comparação com outras opções disponíveis (Van Parijs, 1997).

É importante notar aqui que Rawls não se refere à desigualdade social como intrinsecamente injusta e, desse ponto de vista, está mais alinhado com uma tradição liberal, mas específica em que condições um tratamento ou uma distribuição desigual de um ativo social podem ser considerados justos. Para ele, as desigualdades de renda ou de qualquer outro bem primário só podem ser consideradas justas se: a) as oportunidades proporcionadas a todos forem iguais entre indivíduos, ou de qualquer outro bem primário, podem ser apenas desde que as oportunidades que a sociedade lhes proporcionou sejam iguais e b) que os menos favorecidos não apenas obtenham melhor resultado dessa distribuição do que de outras possíveis, mas também que obtenham o máximo que puderem obter.

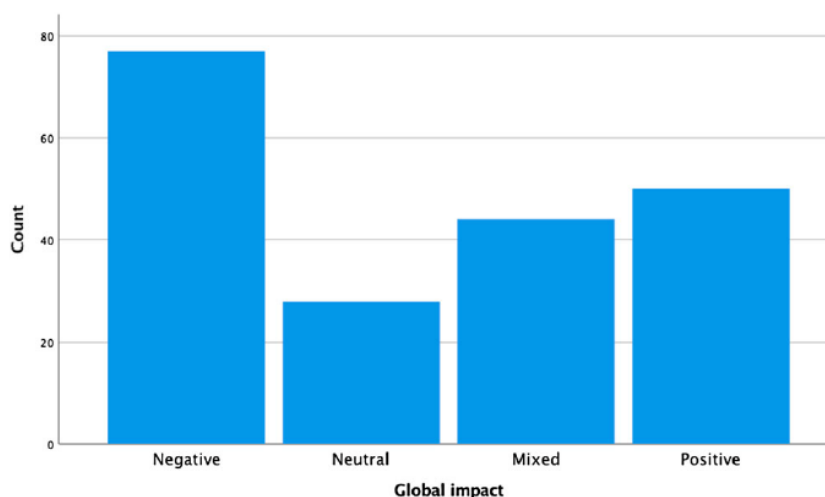
Quando, porém, esses critérios se voltam para a educação, a avaliação de justiça se torna ainda mais exigente. A educação, além de um direito e um ativo *per se*, constitui uma das condições iniciais, descritas por Rawls (e pela maioria dos liberais, apesar dos neoliberais terem o costume de omitir este ponto), de cuja distribuição igualitária depende a legitimidade dos resultados da competição pelas posições mais valorizadas. Ou seja, resultados educacionais são componentes da igualdade ou desigualdade de oportunidades, que definem a justiça ou injustiça de uma certa distribuição de renda, riqueza, ocupações, prestígio, condições de vida, liberdade etc. Isso implica que nenhuma política que contribua para as desigualdades de resultados em educação pode ser aceitável, porque teria como resultado produzir desigualdades das condições iniciais ou desigualdade de oportunidades. Esses critérios se mantêm, ainda que possam existir alternativas que forneçam resultados mais eficientes ou que permitam que outros indivíduos ou grupos desfrutem de maiores benefícios para si (Van Parijs, 1997). E é bom lembrar que considera-se aqui a perspectiva de Rawls, que preserva o núcleo utilitarista e competitivo da

noção liberal de justiça distributiva, quer dizer, só se pode considerar uma perspectiva radical diante das ainda mais radicais injustiças que grassam na maior parte do mundo e, especificamente, no Brasil.

9 O que as experiências do mundo indicam

Pois bem, após expor os limites da atuação exclusiva do mercado no campo da provisão de educação, podemos retornar ao debate sobre os efeitos de parcerias e mecanismos de mercado sobre a dimensão de equidade no sistema educacional. (Verger; Moschetti; Fontdevilla, 2020) realizaram uma revisão de escopo da literatura, informada por 199 estudos de impacto sobre diferentes modalidades de PPPs publicados entre 1992 e 2018, considerando seus efeitos globais, sobre a aprendizagem e sobre a equidade. Quanto ao primeiro aspecto, o conjunto dos trabalhos aponta uma predominância de avaliações negativas, como demonstra o Gráfico 16.

Gráfico 16: Impacto global das Parcerias Público-Privadas (PPPs) educacionais



Fonte: Verger, Moschetti e Fontdevilla (2020).

De fato, o Gráfico 16 mostra que, de forma geral, as avaliações positivas sobre os instrumentos de PPP na educação são muito minoritárias em relação ao conjunto, sendo as avaliações negativas mais frequentes, mas também um número significativo de resultados não conclusivos (neutros ou contraditórios). Entretanto, quando se abordam as avaliações quanto ao impacto das PPPs educacionais sobre a equidade, os resultados são ainda mais desfavoráveis, indicando uma larga predominância de efeitos deletérios da incorporação privada à política educacional sobre as desigualdades educacionais, o que se encontra expresso no Gráfico 17.

Gráfico 17: Impacto na equidade de acordo com a abordagem da política

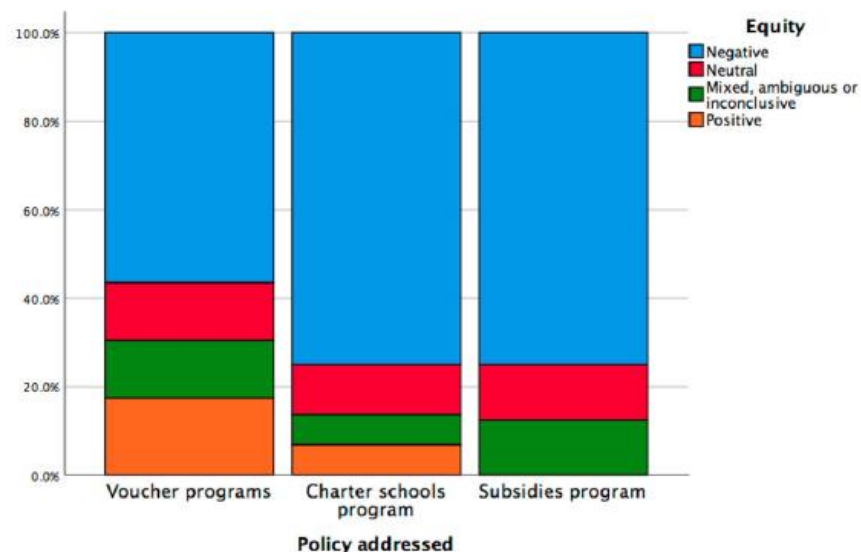


Figure 5. Impact on equity according to policy approach ($n = 98$).

Fonte: Verger, Moschetti e Fontdevilla (2020).

Como explícito no Gráfico 17, dos trabalhos que avaliam os efeitos dos diferentes modelos de PPPs educacionais sobre a equidade (98), a maior proporção de avaliações positivas é de modelos de *vouchers*, cujas avaliações positivas não chegam a $\frac{1}{5}$ dos trabalhos (dentre estes, apenas em alguns casos de *vouchers* focalizados foram identificados efeitos positivos). Os modelos de políticas mais próximos daquilo que se propõe ou é adotado no Brasil – Escolas Charter ou subsídios a instituições privadas, a frequência de avaliações que identificam algum impacto positivo sobre a equidade educacional é ainda menor ou inexistente.

É importante notar, porém, que o desenho específico de cada um dos modelos tem consequências, tanto em relação aos efeitos sobre o aprendizado dos estudantes quanto sobre a equidade. Para os autores, no caso dos programas de “escolas charter”, três características são relevantes: se é ou não permitida a participação de entidades com fins lucrativos; se as gestoras das escolas são entidades independentes e autônomas ou se o programa se concentra em grandes organizações gestoras, que se encarregam de um número maior de unidades escolares; se é permitido às escolas realizar algum tipo de seleção de alunos (Verger; Moschetti; Fontdevilla, 2020). Quanto à dimensão da equidade, os resultados são levemente menos negativos quando os programas interditam a participação de entidades com fins lucrativos; quando as escolas são gerenciadas por entidades menores, independentes e autônomas e não por grandes organizações

gestoras; quando há impedimento e restrições severas a processos seletivos por parte das escolas.

No caso dos subsídios a escolas privadas, há menos estudos e muito mais variabilidade nas características das políticas adotadas. Como se vê no Gráfico 18, porém, entre as avaliações do impacto analisadas, não se encontram registros de efeitos positivos sobre a equidade. Com a cautela recomendada pelo pequeno número de estudos analisados sobre esta modalidade, o artigo aponta que a interdição de entidades com fins lucrativos, a restrição à cobrança de mensalidades ou outros tipos de pagamentos e à adoção de seleção na admissão de estudantes são características que tendem a mitigar, mas não neutralizar, os efeitos deletérios sobre as desigualdades educacionais.

Apesar dessas diferenças, no balanço das avaliações de impacto feitas, permanecem fortemente predominantes, em qualquer caso, os efeitos negativos destes modelos de PPPs educacionais sobre a equidade. O principal vetor é a tendência de, ao longo do tempo, aprofundarem-se os processos de segmentação, de estratificação e de segregação do sistema educacional. Isso não deveria surpreender, já que são resultados típicos da própria operação dos mecanismos de mercado e quase-mercados, em contextos de marcada desigualdade social e competição. Por isso, faz todo sentido a atribuição de uma “falha sistêmica de mercado”, conforme (Calero Martínez; Bonal, 1999), quando se trata da educação.

Em uma síntese de evidências (Carnoy; Simielli, 2022) sobre políticas de subsídios públicos a entidades privadas — especialmente *vouchers* e Escolas Charter — chegam a resultados semelhantes. Segundo os autores, as evidências apontam que, do ponto de vista do desempenho acadêmico médio dos estudantes, as Escolas Charter apresentam resultados nulos ou inconclusivos; as políticas de *vouchers*, apesar de apresentarem resultados predominantemente positivos nos Estados Unidos, não têm o mesmo desempenho em outros países, como o Chile, também apresentando resultados nulos ou inconclusivos. Entretanto, ambos os modelos de política tendem a produzir efeitos negativos sobre as desigualdades educacionais. Em um dos escassos estudos mais sistemáticos sobre casos brasileiros, (Alves *et al.*, 2015) comparam as experiências do município do Rio de Janeiro e de Santiago do Chile de diferentes versões da política de “liberdade de escolha” (já está claro neste ponto por que as aspas) das escolas pelos pais, do ponto de vista de seus efeitos sobre a equidade. Os autores concluem que as diferenças nos desenhos e modelos das políticas são relevantes, mas não chegam a mudar o fato de que, apesar delas, em ambas as cidades, os pais de maior nível socioeconômico têm uma

probabilidade bem maior de escolher as escolas de melhor desempenho acadêmico e vice-versa, o que aponta a tendência inequívoca de aprofundamento das desigualdade e da segregação: de forma geral, quanto maior o nível socioeconômico de um estudante, melhores as condições das escolas que ele frequenta, o que caracteriza uma alocação regressiva dos recursos educacionais.

O documento de posicionamento do movimento Todos pela Educação (2024), ao analisar os programas brasileiros de subsídios públicos (PPPs) a entes privados na educação básica, faz uma distinção relevante entre os modelos, conforme o Quadro 2, já exposto anteriormente. O documento distingue, em cada iniciativa, quais os componentes cujas decisões a respeito e controle de recursos são atribuídos à entidade privada e quais permanecem sob responsabilidade pública. Essa distinção leva a entidade a uma posição mais mitigada do que a maioria das outras avaliações. Segundo o documento, as parcerias podem ser benéficas se, em primeiro lugar, decorrerem de processos de seleção sólidos, com custos, metas e indicadores claros e mecanismos de acompanhamento e responsabilização regulares e eficazes. O principal ponto, no entanto, naquilo que nos interessa aqui, é que mesmo essa posição mais mitigada defende que, se aspectos como construção, serviços não pedagógicos, gestão da infraestrutura podem, sob as condições elencadas, ser objeto de parceria com entes privados, o coração das atividades educacionais — serviços pedagógicos, corpo docente etc. — devem permanecer sob responsabilidade pública. O ponto ressaltado é o mesmo de outras análises dada a natureza nem sempre compatível entre os valores e as prioridades privados e os incentivos de mercado com os objetivos e a missão da educação pública, deixar o núcleo do processo educacional público sob responsabilidade privada pode levar a desvios comprometedores (Todos pela Educação, 2024).

10 Conclusões

Desde a democratização, a educação básica no Brasil tem avançado, do ponto de vista do financiamento, da coordenação, da democratização do acesso e mesmo da qualidade da infraestrutura e corpo docente. Entretanto, ainda padece de muitos problemas, incluindo nível médio muito baixo e desigualdades muito altas, sob praticamente qualquer dimensão analisada (Soares *et al.*, 2021). Políticas educacionais estruturais tendem a ter processos de maturação lentos e resultados heterogêneos e de longo prazo, ainda mais em países federativos, populosos e diversos como o Brasil. Isso torna esse campo de política um espaço muito vulnerável à busca de soluções simples ou rápidas e a modismos. Quando a isso se soma a força de uma ideologia que atribui ao mercado, sem evidências, um tipo de superioridade intrínseca e interesses

empresariais em abrir — o termo mais adequado é criar — um mercado que ultrapassa 5% do PIB (o montante de gastos públicos em educação pública), compreende-se a insistência e a difusão de propostas de PPPs ou de incorporação de mecanismos de mercado à educação pública.

Apesar da adoção, defesa ou condescendência em relação a essas alternativas serem frequentemente protagonizadas por agentes públicos, privados ou do terceiro setor que adotam a perspectiva, ou a retórica, da “políticas públicas baseadas em evidências”, o fato é que as evidências recomendam, no mínimo, cautela, quando não a rejeição, com relação a esses mecanismos. O conjunto largamente predominante de avaliações sistemáticas sobre essas iniciativas aqui explorado demonstra resultados, no mínimo, inconclusivos do ponto de vista do desempenho e, pior, francamente deletério quanto às desigualdades educacionais.

Os principais vetores desses efeitos têm a ver com os elementos já elencados anteriormente: competição entre escolas; problemas do tipo agente/principal; assimetria de informações e *cream-skimming*; constrangimentos materiais e não materiais a uma escolha orientada estritamente por critérios de qualidade por parte dos pais; tendência à segmentação, estratificação e segregação regressiva no sistema educacional. E mais, quanto mais centrais os papéis dos agentes privados e dos mecanismos de mercado para a política e quanto mais eles incluem o núcleo das decisões e a gestão da educação pública, mais eles tendem a comprometer a equidade.

Como se ressaltou anteriormente, esses não deveriam ser resultados surpreendentes, porque os mecanismos de mercado incentivam a busca de eficiência econômica e de segmentação, não a universalidade e a equidade. Um grande esforço vem sendo feito em vários países para aperfeiçoar mecanismos de contratação e de regulação dos instrumentos de PPPs, de forma a tentar preservar seus, ainda que duvidosos, benefícios e coibir seus efeitos indesejados, especialmente sobre a equidade (Zancajo *et al.*, 2021). Apesar disso, a magnitude dos recursos necessários para isso e o sucesso limitado dessa empreitada têm levantado sérios questionamentos sobre a validade de se insistir nesse tipo de iniciativa. Carnoy e Simielli (2022) ressaltam esse ponto ao elencar o conjunto de requisitos extremamente exigentes apontados pela OCDE para mitigar os prováveis efeitos negativos identificados dessas iniciativas. Eles questionam se, no caso do Brasil que lida com mais de duas dezenas de redes estaduais e mais de 5 mil redes municipais, caso exista intenção, existem condições para formular instrumentos de parceria e de capacidade institucional que permitam transparência na

seleção e nos meios de monitoramento e de responsabilização que garantam a universalidade, a equidade, o desempenho e, ao mesmo tempo, evitem os processos sistêmicos de segregação e exclusão.

Isso não quer dizer que saúde e educação públicas não devam nunca recorrer ao setor privado ou ao mercado. Afinal, não existem opções de política que só produzam resultados positivos ou que sejam isentas de riscos; trata-se de, em cada caso, fazer os balanços desses efeitos perversos, dos riscos, dos custos e dos benefícios em termos de resultados, de eficiência e, no caso da educação, principalmente em termos de justiça e de equidade, como se discutiu acima. Na própria educação, tanto na educação infantil quanto na superior, a democratização do acesso não é ainda possível sem o recurso à capacidade instalada do setor privado e filantrópico. Não é o caso, porém, dos níveis fundamental e médio de ensino, nos quais a universalização, ao contrário, foi obtida e é sustentada pela oferta pública; esta sim, carente de financiamento, de qualificação e de apoio. São esses os pontos que deveriam ser equacionados prioritariamente. Nessas condições, o recurso às diversas formas de subsídio ou parceria com o setor privado — fora papéis laterais e específicos mencionados aqui — pode atender ao fascínio permanente das novidades, às perspectivas estritamente ideológicas, aos interesses empresariais, mas muito pouco à garantia universal do direito à educação.

Outro ponto, não tratado diretamente aqui, mas que tem sido objeto de alerta, é que os incentivos de mercado induzem principalmente à busca de eficiência econômica e privada, ou seja, taxa de retorno do investimento. Como os efeitos das condições da oferta educacional (materiais ou pedagógicas) tendem a se manifestar de forma muito mediada e frequentemente requerem mais tempo para serem identificáveis, isto pode levar a pressões para que a gestão busque a eficiência por meio de precarização da oferta (por exemplo, contratação ou remuneração precária ou sobrecarga de docentes, com alta rotatividade), cujo retorno econômico é imediato e os efeitos são mediados e de médio e longo prazos. Isso é o que a literatura frequentemente chama de problema agente x principal (os incentivos privados e os objetivos públicos são conflitantes), associado ao problema da assimetria de informação já descrito anteriormente. Há vários mecanismos de regulação, contratualização e monitoramento voltados para minimizar esses riscos, mas eles requerem grande *expertise* e capacidade institucional de supervisão, fiscalização e sanção, capacidades essas geralmente escassas e desigualmente distribuídas entre os entes federados.

De qualquer forma, caso uma rede deseje adotar esse tipo de mecanismo, subsidiando escolas privadas com fundos públicos, é central que essas escolas sejam responsabilizadas e transparentes no uso de tais recursos (rígidas regras de *accountability*/prestação de contas) e que garantam tratamento equitativo a todos os alunos (sem adotar políticas de seleção ou de cobranças adicionais, por exemplo). O problema para um país como o Brasil, que conta com 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios responsáveis pelos sistemas educacionais, é avaliar se a educação privada subsidiada conseguiria ser suficientemente regulamentada e responsabilizada financeira e academicamente para garantir ao público que o financiamento não está sendo mal utilizado, que os alunos estão recebendo educação de alta qualidade e que as escolas particulares não estão competindo apenas a partir da seleção dos melhores estudantes e/ou obtendo contribuições (mensalidades) das famílias para além dos subsídios governamentais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Fátima *et al.* Winners and losers of school choice: evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile. **International Journal of Educational Development**, London, v. 41, p. 25-34, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059314001515>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- CALERO MARTÍNEZ, Jorge; BONAL, Xavier. **Política educativa y gasto público en educación**: aspectos teóricos y una aplicación al caso español. Barcelona: Pomares-Corredor, 1999.
- CARNOY, Martin; SIMIELLI, Lara. **Escolas charters e vouchers**: o que dizem as evidências sobre subsídios públicos para entidades privadas em educação?: síntese de evidências. São Paulo: D³e, 2022.
- ELSTER, Jon. The market and the forum: three varieties of political theory. *In*: BOHMAN, James; REHG, William (ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 3-33.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar [da educação básica 2023]**: resultados. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Brasília, DF: Inep, [202-]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 2 jun. 2025
- NORDSTRUM, Lee E. **Private educational expenditure, cost-reduction strategies and the financial barriers that remain after fee abolition**. Paris: Unesco, 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217869>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- OECD. **Pisa 2018 results**. Paris, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2018-results-volume-i_5f07c754-en.html. Acesso em: 25 jun. 2025.
- OECD. When is competition between schools beneficial? **PISA in Focus**, Paris, n. 42, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jz0v4zzbcmv-en>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon *et al.* **O fim de uma era ou e agora, Maria?**: desafios para a atuação federal na educação básica. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para discussão, n. 2713). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10930>. Acesso em: 4 jun. 2025.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Parcerias público-privadas (PPPs) na educação básica brasileira**: nota de posicionamento. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/06/posicionamento-sobre-ppps-na-educacao-basica-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- UNESCO. **Global Education Monitoring Report 2021/2**: non-state actors in education: Who chooses? Who loses? Paris, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379875>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa**. São Paulo: Ática, 1997.

VERGER, Antoni; MOSCHETTI, Mauro C.; FONTDEVILA, Clara. How and why policy design matters: understanding the diverging effects of public-private partnerships in education. **Comparative Education**, London, v. 56, n.2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1744239>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ZANCAJO, Adrián *et al.* **Regulating public-private partnerships, governing non-state schools: an equity perspective**. Paris: Unesco, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380092>. Acesso em: 2 jun. 2025.