

DA
RESIGNAÇÃO
AO
CONSENTIMENTO
?
PRIVATIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA
E MÉDIA NO CHILE

ALFREDO ROJAS FIGUEROA
Coordenador Geral da REDUC

TRADUÇÃO: NEIDE LUZIA DE REZENDE

O presente trabalho mostra a evolução histórica do processo de privatização da educação básica e média no Chile, entre 1981 e 1993, enfatizando a lógica política daqueles que a impulsionaram e seus efeitos socioeducacionais. O trabalho não pretende ser exaustivo. Seu propósito é alimentar um debate a partir do qual se possam definir com mais precisão perguntas e hipóteses para uma pesquisa de maior fôlego.

As opiniões expostas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor, e não comprometem de modo algum a instituição na qual ele atua.

OS FATOS

Uma análise histórica do processo de privatização revela a existência de ao menos duas etapas. A primeira, a etapa **fundadora**, que corresponde ao regime de Pinochet e vai de 1981 a 1990; a segunda, que se inicia em 1993 com o processo de financiamento compartilhado, durante o primeiro governo da Negociação de Partidos pela Democracia¹.

Primeira etapa. A fundação do modelo

Em 1981, o governo militar presidido por Pinochet iniciou um processo de transformação radical da educação chilena. Até então, e por mais de cem anos, a maior parte das escolas tinha sido de propriedade pública e de gestão e normatização centralizada no Ministério da Educação. A partir de 1981, as escolas, bem como sua gestão, foram privatizadas, mantendo-se tão-só a normatização centralizada.

Em 1980, pouco mais de 80% dos matriculados no ensino básico pertenciam a escolas públicas e o restante, 20%, a escolas privadas. Dez anos mais tarde, a cifra de matriculados nas escolas públicas municipais caiu para 58%, enquanto nas escolas privadas subiu para 41% (Ministerio de Educación, 1990).

A privatização no Chile não significou um aumento do número de estabelecimentos escolares existentes. Ao iniciar-se o processo, a educação básica chilena, para efeitos práticos, atingia 100% da população. Quanto à educação média, a privatização tampouco se traduziu num aumento substancial da cobertura.

Pode-se afirmar, em conseqüência, que o que houve foi uma transferência de alunos da educação pública à educação privada. Dito de outra forma, a expansão da educação privada ocorreu a expensas da educação pública.

Condição essencial do processo de privatização foi a transferência de recursos públicos aos estabelecimentos privados. Com efeito, se antes de 1981 os alunos transferidos estavam em estabelecimentos públicos gratuitos, obviamente sua passagem ao ensino privado não deveria significar custo para eles ou para suas famílias. E se as famílias pagavam esse ensino privado, o Estado deveria arcar com esse custo.

Com essa finalidade, ampliou-se um antigo e limitado sistema de subsídios públicos existente para uns poucos estabelecimentos privados, generalizando-o para toda essa nova educação privada, que a partir de então

1. Coalizão de centro-esquerda que derrotou eleitoralmente o regime militar.

passou a denominar-se **educação particular subvencionada**. O subsídio foi também a forma utilizada para transferir recursos do Ministério da Educação para a educação municipal.

O montante dos recursos repassado para o setor privado vai de 63,4 milhões de dólares em 1980 a 465,8 milhões de dólares em 1990 (Ministério da Educação do Chile, 1993).

Segunda etapa. Da resignação ao consentimento?

O regime de Pinochet, derrotado primeiro no plebiscito de 1988 e depois nas eleições presidenciais de 1990, foi substituído pelo governo da Negociação de Partidos pela Democracia, coalizão de centro-esquerda integrada por partidos de raízes democrata-cristãs, social-democratas e socialistas.

O fim do regime militar abriu caminho para um regime democrático limitado não só por uma constituição que outorga às forças armadas, explicitamente, o papel de “afiançador da institucionalidade”, mas também por um sistema eleitoral que impede que os partidos democráticos tenham acesso à maioria absoluta necessária para modificar tal constituição, uma vez que os partidários do regime militar elegem um número equivalente de deputados e senadores ao da maioria, com só 25% dos votos.

Nesse contexto, o primeiro governo da Negociação optou por aceitar a nova estruturação do sistema educacional e centrou sua política na busca de um acordo salarial e trabalhista mais justo para os professores.

Entretanto, durante o último ano desse governo, seus parlamentares, apoiados pela direita, aprovaram uma reforma fiscal que, entre outras coisas, autorizou os estabelecimentos educacionais particulares subvencionados a cobrar mensalidades de seus alunos, sem que o aumento de renda derivada dessa cobrança se traduzisse em diminuição substantiva da subvenção. E mais, a lei modificou o mecanismo estabelecido durante o regime militar que, por meio de cortes na subvenção, tendia a desestimular tal cobrança.

A lei, denominada Financiamento Compartilhado, constituiu a primeira ação política de orientação privatizadora por parte da Negociação. Da simples aceitação do modelo privatizador ocorrido em 1990, quando não se propôs nenhuma mudança de fundo, ou da retificação de seus efeitos mais duros em relação aos professores mediante um estatuto especial em 1992, passou-se, pela primeira vez, a aperfeiçoá-lo.

AVALIAÇÃO DOS FATOS. ESQUERDA *VERSUS* DIREITA?

O regime militar aproveitava dois tipos de argumentos para privatizar a educação chilena. Por um lado, a repetição de argumentos mais gerais

quanto à superioridade da atividade privada sobre qualquer atividade pública, o que corresponde à ideologia neoliberal do regime (de fato, a privatização da educação se colocava junto com outras seis “modernizações”, entre elas a privatização dos serviços básicos de saúde); por outro lado, argumentos de melhores resultados na qualidade da educação que os estabelecimentos privados oferecem em relação aos públicos.

Para demonstrar que com a educação privada se obtinham melhores resultados, o regime militar pôs em prática um Programa de aferição de resultados da educação (PER) que posteriormente se transformou em Sistema de Medição de Qualidade da Educação (SIMCE). O sistema anualmente aplica provas padronizadas de Espanhol e Matemática a toda uma coorte e compara o sucesso dos alunos de distintos tipos de escola. Como é óbvio, de modo sistemático os alunos das escolas freqüentadas pelas camadas que recebem maiores rendimentos obtêm melhores pontos que os das escolas de alunos de rendas mais baixas e, além disso, em cada estrato socioeconômico os alunos das escolas particulares obtêm melhores resultados que os das escolas municipais.

A diferença nos níveis de sucessos educacionais entre alguns setores socioeconômicos não causou nenhuma preocupação ao regime militar. Ao contrário, o segundo fato foi amplamente divulgado e se transformou no argumento mais forte para privatizar a educação.

Esse fato originou as ações educacionais mais significativas dos dois governos da Negociação, os programas de Melhoria da Qualidade da Educação nas escolas pobres (conhecido como P-900) e de Melhoria da Qualidade e Equidade da Educação (MECE, apoiado pelo Banco Mundial). Não vem ao caso aqui descrever e avaliar ambos os programas, mas está claro que as novas equipes do Ministério da Educação se lançaram à elaboração e implementação de soluções educacionais para o problema da falta de equidade social na qualidade da educação, sem pretender reverter as mudanças estruturais realizadas pelo governo militar.

O não-questionamento dessas mudanças resulta problemático se se considera que, no momento de discutir o programa do primeiro governo da Negociação, tanto as equipes técnicas de alguns dos partidos que integram a Negociação², como **todos** os professores da aliança, estavam contra a municipalização e a privatização. Por outro lado, só as equipes técnicas dos partidos da esquerda socialista estavam a favor de manter algum tipo de educação descentralizada, com posições que buscavam dar uma maior importância ao poder local³.

2. Concretamente o Partido Radical, uma de cujas bandeiras históricas foi o Estado Docente, quer dizer, a preeminência do Estado na Educação e também o Partido Demócrata Cristão, que trouxe a maior quantidade de militantes para a coalizão.

3. Os surpreendentes entrecruzamentos entre descentralizadores (funcionários do regime militar e intelectuais da esquerda socialista) e centralizadores (comunistas, democrata-cristãos e radicais)

Entretanto, o que inclinou definitivamente a balança em favor da manutenção do processo de descentralização tal qual estava, apesar da oposição dos professores, foi a postura das equipes econômicas daquele que mais tarde seria o governo da Negociação. Para os economistas de todos os partidos, os custos econômicos e políticos de voltar a construir um sistema educacional dependente do Ministério de Educação eram tais que a única saída viável era deixar as coisas como estavam.

Alguns dos custos implícitos na reestatização eram:

- liquidar os contratos dos professores municipais com a correspondente indenização. Os recursos teriam de sair do erário nacional;
- pagar indenizações ou comprar a infra-estrutura construída pelos privados;
- recontratar os professores, possivelmente melhorando substancialmente seus salários, em condições de democracia.

Ademais isso ocorria em 1989, momento em que Pinochet deixava “atado e bem atado” um pacote de leis que, entre outras coisas, definia as funções dos ministérios, proibindo expressamente ao da Educação de realizar a gestão direta das escolas. Isso, junto com um orçamento restrito que, na verdade, significava uma diminuição real dos recursos do setor.

Desse modo, as equipes técnicas dos partidos democráticos se pronunciaram pela manutenção da privatização. O mesmo ocorreu na discussão econômica mais geral, em que a idéia predominante foi que qualquer tentativa de reverter as bases do modelo econômico geraria uma situação insustentável, tornando impossível a passagem para a democracia. De maneira que se acabou por aceitar o conjunto das transformações econômicas realizadas pela ditadura militar⁴.

O passo seguinte, a proposta de Financiamento Compartilhado de 1993, é mais complexo de explicar. Há pelo menos duas interpretações possíveis. A primeira refere-se a uma situação pontual, de cálculo político conjuntural. A segunda, à existência de uma orientação política mais de fundo na Negociação.

Com relação à primeira explicação, cabe assinalar que os parlamentares da Negociação votaram favoravelmente o Financiamento Compartilhado no con-

aparecem com certa nitidez nos debates realizados em 1986 no Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) em 1986. Essa foi a primeira ocasião que intelectuais opositores e funcionários do regime militar se sentaram para discutir a agenda do setor. Ver: Cox, 1985.

4. Além disso, estavam muito presentes os exemplos negativos das economias de outros países latino-americanos, que insistiam em manter esquemas de intervenção do Estado na economia: são os casos da Argentina de Alfonsín, do Peru de A. Garcia e do Brasil de Sarney.

texto da Reforma da Lei de Renda (lei n.19247), destinada a elevar alguns impostos. Nesse contexto, a direita havia condicionado sua aprovação da Reforma à inclusão e aprovação — na mesma reforma de impostos — de seis artigos que possibilitam o Financiamento Compartilhado. Além disso, nessa mesma lei se estabeleceu um mecanismo de liberação de impostos às empresas se estas doassem até 2% de seus rendimentos a estabelecimentos educacionais gratuitos.

Nessa interpretação, **o financiamento compartilhado em educação teria sido exclusivamente uma transação política conjuntural, na qual se concedeu o item de gratuidade do ensino subvencionado pelo Estado em troca dos maiores recursos provenientes do aumento de impostos.**

A segunda interpretação do fenômeno — que não exclui a primeira — está ligada à constatação de escassez de recursos públicos disponíveis para investir em educação. Com efeito, entre 1982 e 1989, o gasto educativo caiu substancialmente. A participação da educação no PIB baixou de 4,83%, cerca de 1.090,7 milhões de dólares, a 2,88%, cerca de 822 milhões.

A partir de 1990, o Estado chileno buscou incrementar o piso salarial dos docentes, porém, num país como o Chile, que faz dos equilíbrios macroeconômicos uma regra inexorável, não é possível aumentar o gasto público sem financiamento. O país tinha já negociado um empréstimo de 240 milhões de dólares destinado ao programa MECE, com o Banco Mundial em 1990, de modo que, três anos depois era impensável outro empréstimo. Nessas circunstâncias, cabia somente recorrer aos recursos privados.

E foi isso que fez a Reforma de 1993. Apelou para os recursos que voluntariamente as empresas estivessem dispostas a dar, e para a decisão das escolas particulares subvencionadas pelo Estado e Municípios, de cobrar mensalidades dos alunos, embora limitando tal cobrança à educação média. O preceito de que a educação básica é gratuita manteve-se até agora. Mas foi mediante os aumentos dos impostos resultantes da reforma de impostos e não pelos efeitos das doações ou do pagamento das escolas que se conseguiram os recursos necessários para melhorar os salários dos professores. **No processo, e pela primeira vez, os partidários da Negociação viram-se obrigados a apoiar a privatização da educação.**

CONCLUSÕES

A curto prazo, a fórmula do Financiamento Compartilhado introduz **fortes elementos de discriminação no interior das escolas.** De fato, nas comunidades mais jovens e povoadas de Santiago, como La Florida, Puente Alto ou Maipu, observa-se um significativo aumento da demanda por educação municipal

como resultado da aplicação do mecanismo entre famílias que não podem pagar, demanda que, por sua vez, não pode ser satisfeita por falta de recursos municipais.

A médio prazo, a paulatina saída dos alunos que não podem pagar, pode levar a acentuar ainda mais as características discriminatórias do sistema educacional chileno.

De uma perspectiva histórica, o Financiamento Compartilhado pode surgir como a legitimização social das privatizações. A pergunta a ser respondida é a seguinte: uma vez que se transpuseram os limites, e se consentiu, até onde se está disposto a chegar? Será o desmantelamento da educação municipal o passo seguinte?

RESUMO

O artigo tem por objetivo fornecer um arcabouço de referências políticas em relação às mudanças experimentadas pelos formuladores de políticas educacionais no Chile entre 1990 e 1995. Nesse período, um governo democraticamente eleito tomou posse, pondo fim a dezessete anos da ditadura militar de Pinochet. As novas autoridades não interromperam as principais mudanças na educação chilena iniciadas durante o regime militar; particularmente a municipalização e a privatização do sistema público centralizado. O autor analisa as razões por que esta profunda mudança política ocorreu; isto é, por que o novo governo democrático parece mover-se de uma simples acomodação a um modelo imposto até a completa aceitação do mesmo.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS — FORMULADORES DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS — PESQUISA EDUCACIONAL — ECONOMIA DA EDUCAÇÃO — AMÉRICA LATINA — CHILE

ABSTRACT

FROM RESIGNATION TO CONSENT? PRIVATIZATION OF BASIC AND MID-LEVEL EDUCATION IN CHILE. The article intends to provide a political frame of reference in relation with the changes experienced by Chilean educational decision makers from 1990 to 1995. During this period, a democratically elected government took over, ending 17 years of Pinochet's military dictatorship. The new authorities did not interrupt the major changes in the Chilean education initiated during the military regime; particularly, the "municipalización" and privatization of the public centralized education system. The author analyses the reasons why this major political change occurred; i. e., why the new democratic government seem to move from a simple accomodation to the imposed model to the complete acceptance of it.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COX, C. *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. Santiago: CIDE, 1985.

Ministerio de Educación, *Estadísticas*, 1990.

Ministerio de Educación de Chile. *Sistemas Educativos Nacionales*. Chile.
Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y
la Cultura. Santiago, 1993.