

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO

BIANCA ARAUJO DE OLIVEIRA PEREIRA

**A PROTEÇÃO DA EDUCAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS
DIREITOS HUMANOS E A PRESTAÇÃO PRIVADA DESTE DIREITO:
POSSIBILIDADES DE UMA ADEQUAÇÃO DOS *VOUCHERS* EDUCACIONAIS
AOS *STANDARDS* DE DIREITOS HUMANOS?**

BELÉM-PA
2018

BIANCA ARAUJO DE OLIVEIRA PEREIRA

**A PROTEÇÃO DA EDUCAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS
DIREITOS HUMANOS E A PRESTAÇÃO PRIVADA DESTE DIREITO:
POSSIBILIDADES DE UMA ADEQUAÇÃO DOS *VOUCHERS* EDUCACIONAIS
AOS *STANDARDS* DE DIREITOS HUMANOS?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPa).

Orientador: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva

BELÉM-PA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A658p Araujo de Oliveira Pereira, Bianca
A PROTEÇÃO DA EDUCAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A
PRESTAÇÃO PRIVADA DESTE DIREITO: : POSSIBILIDADES DE UMA ADEQUAÇÃO DOS
VOUCHERS EDUCACIONAIS AOS STANDARDS DE DIREITOS HUMANOS? / Bianca Araujo de
Oliveira Pereira. — 2018
151 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD), Instituto de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

Orientação: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva

1. Vouchers educacionais. 2. Liberalismo. 3. Neoliberalismo. 4. ONU. 5. Direito à educação. . I. Campos
da Silva, Maria Stela, *orient.* II. Título

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de um esforço não somente pessoal, mas também da contribuição de diversas pessoas a quem eu devo o meu muito obrigada.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Maria Stela Campos Silva, ou simplesmente a “Prof”, a quem eu carinhosamente apelidei; o meu agradecimento não é somente pelas orientações ao trabalho, mas por ter aceitado embarcar nessa proposta polêmica de uma aluna recém-saída da graduação em Direito.

Aos professores José Cláudio Monteiro de Brito, pelos debates nas aulas de Teoria da Justiça e por renovar meu interesse na filosofia política, Saulo Mattos e Luly Fischer, por serem referências na arte de ensinar, Maria Cristina, pela paciência e candura que fizeram minhas manhãs de julho mais interessantes, Lise Tupiassú, por me ensinar não somente o impacto dos financiamentos de projetos na Amazônia mas por também me ensinar a ser uma pesquisadora melhor.

À minha família, composta pelos meus pais, Augusto César e Maria Carmen, que sempre lutaram para que tivéssemos a chance de realizar nossos sonhos, e minhas irmãs, Aline, Thaís e Laura, pela companhia, sessões terapia extraoficiais e algumas garrafas de vinho respeitosamente apreciadas.

Aos meus amigos de Clínica e de luta pelos direitos humanos, Brisa, Débora, Victória e Antônio, por serem a melhor equipe 173 em Washington D.C. e serem um porto seguro para mim. À querida Tainá, pelos momentos de parceria (e desespero) no mestrado em Direito da UFPA e aos queridos Daniel Fampa, Carolina Ricardino e Lorena Dantas, amigos queridos que a UFPA me brindou – e que comigo dividiram angústias, alegrias e muitos *chopps* em barzinhos universitários.

Gostaria também de agradecer à minha segunda família, que me adotou e recebeu de braços abertos – meus sogros Aída e Valdenor, a vovó Ivonilde e minha “cunha” Marion. Obrigada por tudo, hoje e sempre.

Agradeço a meu companheiro de vida e de pesquisa, Valdenor Júnior. Obrigada pelos cinco anos maravilhosos em que filosofamos e rimos muito; você me inspira a ser a minha melhor versão em todas as áreas da minha vida, todos os dias.

Finalmente, agradeço também ao meu inseparável Milu, que infelizmente não pôde viver tempo suficiente para saber que apresentei este trabalho, mas que, ao longo das tardes em que escrevia esta dissertação, foi um amigo fiel e uma companhia carinhosa, principalmente quando latia para que eu o colocasse em meu colo e olhasse curioso o meu laptop.

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 – Renda x Escolaridade na Base da Pirâmide | 15 |
| Tabela 2 – TIR média (em %) | 16 |
| Tabela 3 – Pontos principais do neoliberalismo (NGP) e da Terceira Via – semelhanças e diferenças | 66 |
| Tabela 4 – Satisfação de pais com as escolas, após dois anos do início dos programas de <i>vouchers</i> (em porcentagem) | 80 |
| Tabela 5 – Impacto dos <i>vouchers</i> na distribuição educacional | 85 |
| Tabela 6 – Tendências de produtividade nas escolas “mais ameaçadas”, “de certa forma ameaçadas” e “menos ameaçadas” a perderem seus alunos para escolas privadas, em Winscosin | 86 |
| Tabela 7- Características do contexto social das amostras finlandesas e holandesas | 96 |
| Tabela 8 - Aquisição e estoque de bens duráveis das famílias metropolitanas, segundo o rendimento familiar per capita: os 30% relativamente pobres, a população de renda média e os 30% relativamente ricos | 103 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de leitura na 1ª fase do Programa de Milwaukee | 89 |
| Gráfico 2 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de matemática na 1ª fase do Programa de Milwaukee | 89 |
| Gráfico 3 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de artes na 1ª fase do Programa de Milwaukee | 90 |
| Gráfico 4 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de leitura na 2ª fase do Programa de Milwaukee | 90 |
| Gráfico 5 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de artes na 2ª fase do Programa de Milwaukee | 91 |
| Gráfico 6 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de matemática na 2ª fase do Programa de Milwaukee. | 91 |

ÍNDICE DE SIGLAS

| | | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------|----|
| EUA | Estados Unidos da América | 10 |
| TEP | Teoria da Escolha Pública | 11 |
| NGP | Nova Gestão Pública | 11 |
| PIB | Produto Interno Bruto | 17 |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Estatística Aplicada | 17 |
| ONU | Organização das Nações Unidas | 18 |
| DUDH | Declaração Universal de Direitos Humanos | 19 |
| PIDESC | Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | 19 |
| Comitês DESC | Comitês de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | 19 |
| ECOSOC | Conselho Econômico e Social | 20 |
| PIDCP | Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos | 20 |
| DCP | Direitos Cívicos e Políticos | 20 |
| PPP | Parceria Público-Privada | 32 |
| UNESCO | Fundo das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura | 38 |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho | 38 |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano | 50 |
| USE | Unidad de Suvección Escolar | 73 |
| SIMCE | Sistema de Medición de La Calidad de La Educación | 74 |
| PACES | Plán de Ampliación de Cobertura em la Educación Secundária | 74 |
| ICETEX | Instituto Colombiano para Crédito de Educación y Trenamento | 75 |
| SIIF | Sistema Integra de Información Financeira | 75 |
| PAVE | Partners Advancing Values in Education | 76 |

| | | |
|--------|-----------------------------------------------------------|-----|
| MPCP | Milwaukee Parental Choice Program | 76 |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico | 77 |
| ICFES | Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación | 82 |
| CRF | Casa Familiar Rural | 127 |
| PROUNI | Programa Universidade Para Todos | 136 |

ÍNDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS PARÂMETROS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS | 7 |
| 1.1 Contextualização histórica dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | 13 |
| 1.2 O Sistema ONU | 16 |
| <i>1.2.1 International Bill Of Rights</i> | 16 |
| 1.2.2 Os comentários gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | 19 |
| 1.2.3 A Relatoria Especial para o Direito à Educação | 22 |
| 1.3 Relatórios do relator especial para o direito à educação | 24 |
| 1.4 Análise da proteção internacional dos direitos humanos ao direito à educação | 32 |
| 2 NOVA GESTÃO PÚBLICA E SEUS CRÍTICOS: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA ENTRE LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E A CONTRIBUIÇÃO DA ECONOMIA PARA O DEBATE PÚBLICO | 45 |
| 2.1 O paradigma do Estado liberal | 45 |
| 2.2 A Nova Gestão Pública | 54 |
| 2.3 Críticas à Nova Gestão Pública | 60 |
| 2.3.1 NGP enquanto instrumento de gestão | 60 |
| 2.3.2 NGP enquanto jogo de linguagem | 65 |
| 2.4 Direita e esquerda: distinções necessárias | 70 |
| 3 VOUCHERS EDUCACIONAIS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS À SUA ADOÇÃO | 73 |
| 3.1 Experiências de utilização do <i>voucher</i> educacional | 74 |
| 3.2 Estudos que apontam críticas positivas ao uso do Sistema de <i>Vouchers</i> Educacionais | 79 |
| 3.2.1 Aumento de desempenho dos alunos em testes de medição de qualidade educacional | 79 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2 Aumento dos benefícios no mercado de trabalho | 82 |
| 3.2.3 Aumento do desempenho das escolas públicas em função da competição inserida pelo sistema | 86 |
| 3.3 Estudos que apontam críticas negativas ao uso do Sistema de Vouchers Educacionais | 93 |
| 3.3.1 Baixo retorno do modelo em termos de custo por aluno e rendimento acadêmico por aluno | 93 |
| 3.3.2 A escolha parental não necessariamente leva em conta o desempenho acadêmico das escolas | 95 |
| 3.3.3 A possibilidade de escolha parental leva a desigualdades | 97 |
| 3.4 Considerações acerca dos estudos abordados | 100 |
| 4 OS STANDARDS DA ONU E O USO DE VOUCHERS EDUCACIONAIS COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO | 100 |
| 4.1 Retomando os <i>standards</i> do direito à educação | 100 |
| 4.1.1 Os <i>standards</i> de não discriminação e a igualdade de oportunidade na educação | 102 |
| 4.1.2 Justiça Social e equidade pela educação | 102 |
| 4.1.3 O papel do Estado – preservação da educação enquanto bem público | 105 |
| 4.2 Críticas adicionais aos vouchers educacionais | 107 |
| 4.3 Liberalismo Igualitário como uma leitura possível dos tratados da ONU e a conciliação do Libertarianismo com a justiça social | 114 |
| 4.4 Adequando o sistema de vouchers educacionais ao regime da ONU: uma conciliação possível? | 125 |
| 4.4.1 Direitos Humanos e neoliberalismo: a questão da gestão pública pautada em direitos | 125 |
| 4.4.1.1 Instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos | 127 |
| 4.4.1.1.2 Instituições seculares | 129 |
| 4.4.1.1.3 Vouchers como instrumento de acesso à educação em situações específicas | 130 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5 Considerações acerca das modificações aos <i>vouchers</i> educacionais | 134 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 136 |
| REFERÊNCIAS | 138 |

RESUMO

O presente trabalho discute a possibilidade de conciliação de *vouchers* educacionais – modelo de prestação de serviços educacionais criado pelo economista Milton Friedman – com os *standards* para o direito à educação, a partir dos relatórios especiais para o direito à educação, realizados pelo ex-relator Kinshore Sing. Para analisar esta possibilidade, é explorada a origem da Organização das Nações Unidas e sua relação com a promoção do acesso à educação. Em seguida, são abordadas as vertentes do pensamento liberal, e o diálogo entre os críticos do liberalismo filosófico; há também a abordagem da Teoria da Escolha Pública, da Nova Gestão Pública e seus críticos. O trabalho também utiliza a abordagem empírica, a partir da revisão da literatura existente, a fim de elucidar os pontos positivos e negativos da utilização de *vouchers* educacionais, para então poder responder à pergunta de pesquisa proposta.

Palavras-chave: *Vouchers* educacionais. Liberalismo. Neoliberalismo. ONU. Direito à educação.

ABSTRACT

The present work discusses the possibility of reconciling educational vouchers – a model of educational services provided by the economist Milton Friedman - with the standards for the right to education, based on the special reports on the right to education, made by former rapporteur Kinshore Sing. To analyze this possibility, it is first approached the origin of the United Nations and its relationship with the promotion of the access to education. Next, the strands of liberal thought are discussed, followed by the dialogue between the critics of philosophical liberalism; there is also the approach of Public Choice Theory, New Public Management and its critics. The work also uses the empirical approach, based on a review of the existing literature, in order to elucidate the positives and negatives effects on the use of educational vouchers, in order to be able to answer the proposed research question.

Keywords: Educational vouchers. Liberalism. Neoliberalism. UN. Right to education.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de uma trajetória de pesquisa acadêmica, iniciada na graduação em Direito e que se estendeu até o Mestrado em Direitos Humanos, no Programa de Pós-Graduação em Direito.

Tal se afirma em função de um interesse de longa data nos Sistemas de Proteção de Direitos Humanos e no debate eminentemente político que o estado da arte do Direito Internacional dos Direitos Humanos suscita. Com o advento da Organização das Nações Unidas, mais e mais o Estado vem sendo o centro das obrigações em face da sociedade, não somente no sentido de se abster de cometer violações às garantias fundamentais, mas de estabelecer políticas que garantam direitos previstos em legislação internacional.

Ao mesmo passo, vemos uma reconfiguração dos poderes no mundo. Aparentemente, há uma retomada hostil de governos de inclinações conservadoras, e políticas sociais pautadas em direitos humanos acabam não sendo a prioridade para essas lideranças. Muitos reprovam os “cortes de gastos” no setor público e acusam (talvez até injustamente) esses governos de neoliberais.

O presente trabalho, portanto, é uma investigação sobre políticas públicas em educação, mais especificamente, o modelo de vouchers educacionais – geralmente condenado por muitos, mas utilizado com relativo sucesso em alguns lugares do mundo e possivelmente uma tendência que pode vir a ser adotada por governos sob a justificativa de “cortes de gastos”.

Vouchers educacionais, uma criação do liberalismo econômico, poderiam ser adequados às exigências de direitos humanos quanto à educação básica? A frase levantará, certamente, muitas polêmicas.

Primeiramente, vouchers educacionais foram criados por Milton Friedman com o intuito de permitir a escolha parental quanto à escola que crianças e adolescentes frequentariam, burlando o sistema então utilizado nos EUA de atribuir a ida à escola ao CEP em que a criança residia. Isso significa dizer que crianças em bairros pobres e *ghetos* frequentariam escolas piores que crianças residentes de grandes centros urbanos e subúrbios, uma vez que os recursos para cada escola eram provenientes diretamente dos rendimentos das famílias que matriculassem seus filhos lá, gerando assim desigualdade educacional.

Com o sistema de vouchers, não somente as famílias poderiam escolher escolas públicas, mas também instituições privadas, forçando uma competição entre os dois setores. Eventualmente, as piores escolas receberiam cada vez menos recursos, pois seriam menos

escolhidas que as melhores escolas, e viriam a fechar as portas. Adicionalmente, famílias também poderiam optar por escolas confessionais ou com metodologias diferenciadas, o que em tese, aumentaria sua liberdade de escolha em todos os sentidos.

Em geral, opositores a esse modelo afirmam que ele exime o Estado de suas funções de garantia e fomento da educação (mesmo que os recursos financiadores dos vouchers sejam estatais); que a competição instaura um clima de animosidade insalubre no ambiente escolar ou inclusive que o financiamento de uma educação pautada em valores religiosos é impensável em uma sociedade democrática e baseada nos valores de tolerância e laicidade.

Muitos críticos da ideia de vouchers fazem uso da produção jurídica da ONU, isto é, os tratados e convenções garantidores de direitos humanos – dentre eles, o direito à educação básica – para apontar as falhas do modelo e apostar em sua inviabilidade total. Do ponto de vista do debate político, opositores ao *neoliberalismo* afirmam que esta forma de governo retira os direitos dos menos favorecidos em detrimento das camadas mais abastadas e poderosas da sociedade; já na filosofia política como um todo, parece impensável a conciliação de um instrumento pautado em concepções libertárias e a justiça social, um elemento tipicamente trabalhado por liberais igualitários e marxistas.

Este trabalho parte, portanto, desta oposição acima descrita para elucidar se é possível, com as modificações certas, tornar os vouchers educacionais um instrumento de políticas públicas que garanta o direito à educação conforme as exigências do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Para isso, partimos, no primeiro capítulo, do regime de direitos estabelecido pela ONU quanto ao direito à educação, apontando a compreensão do organismo internacional sobre o conteúdo deste direito. Neste capítulo, abordamos a formação da *International Bill of Rights* e sua influência sobre o tema e apresentamos o verdadeiro ponto de partida desta investigação, qual seja, os relatórios do ex-relator especial da ONU para o direito à educação, Kishore Singh, o qual possui vasta produção sobre o setor privado e a educação e é abertamente contra a utilização de vouchers educacionais, ao estabelecer que estes são contrários aos *standards* de direitos humanos presentes em todas as convenções da ONU que tratam sobre educação.

No segundo capítulo, aprofundamos o debate acerca da polêmica do uso dos vouchers a partir da discussão da filosofia política, estabelecendo a distinção entre utilitarismo (ou liberalismo clássico), liberalismo igualitário e libertarianismo. Em seguida, elucidamos nosso entendimento sobre o que seria o *neoliberalismo*: a junção do pensamento libertário com os insights da Teoria da Escolha Pública (TEP), advindos da economia, e os estudos da Nova Gestão Pública (NGP), oriundos da administração e que possuem em comum a desconfiança

do Estado e a tentativa de utilizar métodos, técnicas e compreensões do setor privado no setor público. A partir deste entendimento, trazemos então as críticas especificamente à Nova Gestão Pública, pois entendemos que a utilização de vouchers educacionais, apesar de ser germinado como parte do pensamento político-filosófico e econômico do libertarianismo, encontra na Nova Gestão Pública o terreno fértil para sua aplicação. Tais críticos atacam a NGP a partir dos resultados desse tipo de política e a partir da compreensão de que a NGP seria “um jogo de linguagem” utilizado pelos governos para atacar direitos e o setor público em si.

Já no terceiro capítulo, realizamos a revisão da literatura existente sobre a utilização de vouchers em três momentos: primeiramente, descrevemos as experiências de adoção e funcionamento deste modelo em diversos lugares, como Colômbia, Chile e Estados Unidos; posteriormente, apresentamos estudos que apontam resultados positivos da adoção do sistema, influenciando o rendimento de alunos e escolas e ganhos no mercado de trabalho. Por fim, trazemos estudos que indicam consequências negativas desta utilização, especificamente quanto ao retorno obtido por cada aluno em face do investimento feito, e quanto à questão da escolha parental e segregação de grupos.

No quarto e último capítulo, após já termos apresentado o panorama geral do tema, retomamos os *standards* da ONU apresentados pelo ex-relator especial para o direito à educação e então, propomos as modificações a serem feitas no desenho do modelo para adequá-lo a estas exigências. Nesta seção, tratamos da questão das escolas confessionais, das hipóteses de uso do sistema e do papel do Estado nessa implementação, finalizando a investigação proposta.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS PARÂMETROS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

É inegável que a educação, atualmente, está consagrada como um direito humano, especialmente no campo do Direito Internacional, e que necessita tanto de abstenções quanto de ações por parte do Estado. Tomando como ponto de partida a teoria das capacidades de Amartya Sen (2000), em que *capabilities* são as possibilidades de alguém transformar “aspirações” em funcionamentos (realizações), é possível entender o direito à educação de três formas, que não se excluem mutuamente, mas que se complementam: 1) a proteção de crianças e adolescentes do trabalho em idade incompatível com atividades laborais; 2) a possibilidade de desenvolvimento das capacidades humanas e 3) o desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida das pessoas, como consequência.

Primeiramente, a educação deve ser entendida como um instrumento de proteção da infância e da juventude de situações que prejudiquem seu desenvolvimento sadio. Dentre outras situações possíveis, há o trabalho infanto-juvenil, uma vez que os instrumentos e locais de trabalho, bem como seus métodos, são pensados para a utilização por adultos, o que pode acarretar em problemas ergonômicos e maior risco de acidentes. A tolerância de crianças ao calor, barulho, produtos químicos, radiações e outros efeitos, se comparado a adultos, é menor e leva à sua exaustão mais rapidamente, o que pode trazer danos irreversíveis a sua saúde (FORASTIERI, 1997, p.24).

Em função de ainda estarem em desenvolvimento físico, quanto mais cedo a criança ou adolescente inicia as funções laborais, maiores são seus problemas de saúde na fase adulta, relacionados com a atividade laboral, e persistirão em intensidades diferentes em todas as fases posteriores à infância (KASSOUF et. al, 2001, p. 25-26). Essa constatação também foi confirmada em estudo de O’Donnell et. al (2003) sobre crianças vietnamitas no meio rural, que obtiveram um aumento do risco de doenças nas outras fases da vida.

Do ponto de vista da saúde mental, estudos na área da psicologia apontam como sete anos, a idade em que as crianças passam a dar sentido às suas experiências e desenvolvem sua subjetividade (consciência dos fatos e compreensão de seus sentimentos), e essa idade coincide com o início do trabalho de crianças no Brasil (ALBERTO; DOS SANTOS, 2011, p. 216). Nessa idade, a criança passa a ter maior compreensão de suas atitudes e seus efeitos no mundo exterior, passando a reproduzir modelos sociais presentes na cultura, experimentando vários personagens e papéis (ALBERTO; DOS SANTOS, 2011, p. 216).

Isso se relaciona, portanto, com a crença amplamente presente entre pais e empregadores, de que o trabalho é bom também para as crianças (CAMPOS; DE ALVERGA, 2001); especialmente no caso das famílias, Feitosa e Dimenstein procuraram investigar o discurso ideológico do trabalho no âmbito de famílias rurais em Gramorezinho, Rio Grande do Norte. Segundo a pesquisa:

Estar no trabalho impede a circulação dessas crianças no espaço da rua, o qual aparece imbuído de uma ameaça, um medo. Entramos no campo do imaginário dessa população em relação à rua e ao trabalho. O trabalho é o que livra as crianças dos perigos que a rua e a ociosidade podem trazer, tais como a criminalidade, a vagabundagem, o uso de drogas e outras mazelas sociais. Os sujeitos aqui em questão respondem à nova ética do trabalho, aderindo a essa ideologia. É como se para essas crianças, que vivem no universo da pobreza, não houvesse outra possibilidade na vida, a não ser um encaminhamento ao mundo do trabalho. Essas crianças continuam sendo percebidas no imaginário da nossa sociedade como um problema social, como seres que estão em vias de tornarem-se delinquentes ou criminosos, sendo encaminhados ao trabalho como forma de prevenção. Essa percepção é a que encontramos nos discursos dos participantes da nossa pesquisa. Em relação ao nosso campo de investigação, constatamos, portanto, que os discursos e práticas produzidos no Brasil, no final do século XIX, sobre o trabalho infantil, permanecem presentes nas mãos responsáveis pela socialização das crianças. (FEITOSA; DIMENSTEIN, 2004, p. 73).

Portanto, não é estranho afirmar que a educação e o ato de estudar devem ser defendidos como uma maneira de proteger a infância e a adolescência.

A segunda forma de encarar a educação está ligada com a sua função instrumental, que promove o desenvolvimento das capacidades humanas, permitindo, portanto, que o ser humano desenvolva habilidades através do processo de aprendizagem, possibilitando aos indivíduos converter “aspirações” em realizações (SEN, 2000, p. 87). A educação atua como uma ferramenta que amplia o horizonte de possibilidades dos indivíduos, permitindo-os maior gama de escolhas sobre seu futuro, o trabalho que vierem a desempenhar e atividades prazerosas, promovendo o florescimento humano (BRIGHOUSE, 2011, p. 43).

Tal compreensão nos leva à terceira maneira de entender a educação, como ferramenta de melhoria das condições materiais de vida das pessoas, pois há a capacitação para a entrada no mercado de trabalho e para a execução de tarefas, o que promove o desenvolvimento econômico dos países, como uma consequência da melhoria das condições materiais de vida dos indivíduos. Apesar da educação, sozinha, não conseguir extinguir todas as formas de desigualdade existentes, fato é que estudos apontam que *alguma* educação é melhor que *nenhuma* educação.

Estudo de Spers e Nakandakare (2010) procurou descobrir se a educação estava diretamente relacionada com o aumento de renda da população denominada como “base da pirâmide”, através de 120 participantes que responderam *surveys*, e através da coleta de dados secundários. A pesquisa se deu no contexto do aumento de poder aquisitivo das famílias das classes C, D e E no Brasil, entre 2010 e 2012 e a melhoria do grau de instrução da população entre 2000 e 2010 (2010, p. 53).

O estudo apontou que, conforme a escolaridade aumenta, cresce também a renda do entrevistado, levando em consideração que todas as pessoas que participaram do estudo e tinham 65 anos ou mais estudaram até o ensino fundamental. Conforme o estudo, os resultados obtidos foram:

Tabela 1 – Renda x Escolaridade na Base da Pirâmide

| Renda x Escolaridade | | | | | | | |
|-------------------------------|-----------|------------------|------------------|------------------|-------------|------------|-------------|
| | até 1a EF | entre 2a e 5a EF | entre 6a e 8a EF | entre 1a e 3a EM | ES Incompl. | ES Compl. | Total |
| Renda menor que R\$ 751 | 0% | 75% | 0% | 25% | 0% | 0% | 100% |
| Renda entre R\$751 e R\$1200 | 13% | 13% | 19% | 34% | 9% | 13% | 100% |
| Renda entre R\$1200 e R\$5174 | 2% | 7% | 19% | 39% | 15% | 17% | 100% |
| Total | 5% | 11% | 18% | 38% | 13% | 15% | 100% |

*EF – Ensino Fundamental; EM – Ensino Médio; ES – Ensino Superior. Fonte: SPERS; NAKANDAKARE, 2010, p. 59.

Além disso, o estudo também apontou que o universo analisado (isto é, a base da pirâmide) considera de extrema importância estudar e prosseguir alcançado níveis maiores de educação: 98% concordaram com essa afirmação, contra 2% que responderam que não. Em comparação com o passado, presente e expectativas futuras, 77% dos participantes afirmaram que suas condições de vida melhoraram em relação ao passado, de forma geral (SPERS; NAKANDAKARE, 2010, p. 60). E, conforme o estudo apontou:

Para a maior parte delas, atualmente, há mais recursos para se gastar em atividades e produtos não essenciais ou para poupar, do que no passado. E é esperado que no futuro esse progresso continue, 57% das respostas mostram-se otimistas e têm expectativas de que as condições, ao longo dos anos, irão melhorar muito. Houve

pouquíssimas respostas de piora acentuada das condições de vida do passado para hoje, correspondendo a apenas 2%. E não apareceu citação de que se espera que as condições futuras piorem muito no futuro. (SPERS; NAKANDAKARE, 2010, p.60)

Barbosa Filho e Pessôa (2008) analisaram a taxa de retorno da educação no Brasil por meio da Taxa Interna de Retorno (TIR) – quando se investe em educação, qual o retorno obtido. As taxas de retorno da educação são extremamente elevadas no Brasil, iniciando em 9,2 no primeiro ano de estudo e aumentando a cada ano, com aumento expressivo ao fim de cada ciclo de quatro anos (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008, p. 111):

Tabela 2 – TIR média (em %)

| Escolaridade | 30 anos | 40 anos | 50 anos |
|--------------|---------|---------|---------|
| 1 | 9,2 | 11,4 | 12,0 |
| 2 | 18,7 | 18,4 | 19,1 |
| 3 | 20,9 | 20,9 | 21,2 |
| 4 | 25,1 | 25,7 | 25,9 |
| 5 | 27,0 | 27,3 | 27,4 |
| 6 | 10,7 | 11,8 | 12,2 |
| 7 | 13,7 | 14,6 | 15,0 |
| 8 | 23,5 | 23,9 | 23,9 |
| 9 | 17,9 | 10,8 | 14,0 |
| 10 | 17,2 | 16,0 | 17,2 |
| 11 | 21,6 | 28,8 | 25,6 |
| 12 | 16,9 | 9,7 | 4,4 |
| 13 | 14,2 | 15,0 | 14,9 |
| 14 | 18,0 | 18,3 | 18,2 |
| 15 | 19,5 | 19,4 | 20,7 |
| 0 a 4 | 15,9 | 16,4 | 16,5 |
| 4 a 8 | 13,7 | 14,2 | 14,4 |
| 8 a 11 | 18,9 | 19,1 | 19,1 |
| 11 a 15 | 16,1 | 16,3 | 16,4 |
| 0 a 4 | 15,9 | 16,4 | 16,5 |
| 0 a 8 | 13,5 | 14,7 | 14,8 |
| 0 a 11 | 15,0 | 15,3 | 15,5 |
| 0 a 15 | 15,7 | 15,9 | 16,0 |

Fonte: BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2010, p. 111.

Nota: As primeiras 15 linhas representam a TIR de cada ano adicional de estudo. O item 0 a 4 representa a TIR de completar a 4a série do ensino fundamental em relação a estudar zero ano.

Isso significa que ganhos de salário associados aos anos de escolaridade são

expressivos, o que torna o investimento nessa área bastante atrativo. Essa relação positiva entre educação e renda no Brasil foi comprovada pelo Instituto de Pesquisa Estatística Aplicada - IPEA (2011). Constatou-se que, no que tange ao multiplicador do Produto Interno Bruto (PIB), a educação é o gasto público social que mais gera retorno para o PIB. Tudo o mais mesmo, a cada R\$ 1,00 gasto com educação pública é gerado R\$ 1,85 em PIB e R\$ 1,67 em renda (2011, p. 11).

Nas zonas rurais o impacto também é significativo. Levando em consideração uma infraestrutura mínima (existente em um dos universos de análise, o Vale do Acre), quanto maior a escolaridade, maior o desempenho da unidade produtiva, sendo que a diferença entre a unidade produtiva de uma pessoa analfabeta e de uma pessoa que completou o ensino médio é de 40% (BEZERRA; MACIEL; LOIOLA, 2013, p.90).

No nordeste brasileiro, o impacto da frequência escolar dentro do Programa Bolsa Família é maior que o próprio repasse de renda, segundo Cavalcanti, Costa e da Silva (2011). Se analisarmos os efeitos do programa sobre o número de crianças e jovens até 17 anos na escola, encontraremos um impacto positivo e significativo dessa condicionalidade em favor das famílias participantes. Na verdade, a justificativa maior do programa não seria somente os repasses para incremento da renda, mas a exigência da frequência escolar enquanto condicionante, “pois, dessa forma, aumenta-se o capital humano e, com isso, quebra-se o ciclo intergeracional de pobreza” (2013, p. 127).

Finalmente, Salvato, Ferreira e Duarte (2010, p. 782) aferiram em um estudo sobre o impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda que, entre 12% e 36% da diferença de renda do trabalho entre a região Nordeste e Sudeste do Brasil e entre os estados de São Paulo e Ceará se deve às diferenças de escolaridade. Segundo os autores:

Fica evidente que as distribuições são sensíveis aos diferenciais de escolaridade e que o grau de sensibilidade depende do percentil de renda considerado. O valor do salário mínimo, R\$136 na época da pesquisa, é fator determinante na renda dos trabalhadores do Nordeste, do Ceará e do Sudeste (SE2), haja vista a enorme concentração de massa em torno desse valor na distribuição. A distribuição de renda da região Sudeste (SE2) é bimodal, sendo que uma das modas corresponde ao valor do salário mínimo e a outra é igual à moda da distribuição de São Paulo, cerca de R\$300. As distribuições de SP e SE1 são bem parecidas o que mostra a significância de São Paulo sobre o agregado da região Sudeste. (SALVATO; FERREIRA; DUARTE, 2010, p. 768-769)

A relação positiva entre educação e renda, portanto, é inegável e corroborada por diversos estudos de diferentes enfoques. Logo, o aumento das capacidades perpassa o

aumento das possibilidades. A educação, juntamente com outros direitos (saúde, moradia, pleno emprego) tem a característica instrumental de promover o aumento da gama de opções disponíveis para os indivíduos, e promove, como consequência, a geração de riqueza dentro da sociedade e o desenvolvimento.

Sendo a educação um direito e uma ferramenta com diversas funções, acaba por ser também um assunto importante dentro das discussões do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente quanto à fixação de parâmetros e standards que compõem as obrigações dos Estados perante seus jurisdicionados. O descumprimento dessas obrigações leva à responsabilização internacional do Estado, obrigando-o a adotar medidas de reparação e de mudança de seu ordenamento jurídico interno e de suas instituições.

Neste sentido, é importante analisar no que consiste, exatamente, a obrigação dos Estados em relação ao direito à educação básica e quais padrões internacionais são fixados para a atuação estatal, a fim de iniciar um debate sobre formas de prestação desse direito. O presente capítulo visa estabelecer tal debate a partir de um panorama geral da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto à proteção do direito à educação. Nesta seção, utilizaremos textos oficiais de tratados, convenções, declarações e resoluções do organismo internacional, bem como relatórios de agências especializadas, mas será dado enfoque especial na relatoria para o direito à educação, a fim de compreender o tratamento dado a este direito pelo organismo internacional através desse mecanismo específico e, posteriormente, utilizá-lo como ponto de partida para o presente trabalho.

Em função disso, uma parte desta seção é descritiva, principalmente porque alguns documentos citados não possuem tradução para a língua portuguesa. É importante a compreensão do conteúdo destes textos, pois servirá de base para os capítulos seguintes desta dissertação.

O presente capítulo será dividido da seguinte forma: primeiramente, será estabelecida a contextualização histórica do direito à educação e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) dentro do surgimento do Sistema ONU. Em seguida, será abordado o conteúdo da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). São abordadas também as contribuições do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Comitê DESC) à concretização do direito à educação, a proteção dada por outras convenções, declarações e resoluções, bem como as atuações dos mecanismos específicos baseados na Carta das Nações Unidas e das agências especializadas.

Esses documentos facilitarão a análise do ponto central do capítulo: a atuação da

relatoria especial para o direito à educação, especificamente os relatórios emitidos por Kishore Singh durante seu mandato. Será descrito o papel do relator especial da ONU, bem como os três relatórios deste relator, que tratam sobre a utilização do aparato privado para a prestação da educação pública. Ao final, serão apresentados o corte epistemológico, a justificativa e a pergunta que norteará a presente dissertação.

1.1 Contextualização histórica dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

A compreensão do desenvolvimento dos direitos humanos – incluindo o direito à educação - e, principalmente, no contexto do surgimento do sistema global de proteção, demanda a necessidade de entender o seu momento histórico e os debates que ocorreram dentro da ONU. Com o final da segunda guerra mundial, surgiram novas configurações na ordem mundial, que levaram à uma nova compreensão do direito internacional, promovendo a internacionalização dos direitos humanos (TEREZO, 2011, p. 26). Neste sentido, a criação da ONU, a partir da Carta das Nações Unidas de 1945, não foi somente influenciada pelas atrocidades cometidas durante a guerra, mas também pelos ordenamentos jurídicos e políticos que compunham a organização (TEREZO, 2011, p. 26).

Dois anos depois, em 1947, após a criação do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o estabelecimento da Comissão de Direitos Humanos¹, iniciaram-se os trabalhos para a elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), que deveria ser seguida da elaboração de mecanismos de exigibilidade e judicialidade. A inclusão do artigo que fala sobre o direito à educação (além da inclusão de outros artigos que tratam de direitos econômicos, sociais e culturais) foi feita pela delegação norte-americana (TEREZO, 2011, p. 32). A inserção desse direito, no artigo 26, está axiomáticamente baseada na noção de que a educação não é neutra em valores (CLAUDE, 2005, p.37).

Dentro da DUDH, esse é o primeiro ponto que se destaca, em função do passado recente de duas guerras mundiais. A educação deve ser orientada para valores de paz e tolerância; a DUDH incorpora o ponto de vista, advindo da União Soviética, de que a educação pautada em ódio e intolerância foi um dos fatores fundamentais para o surgimento do nazismo e do fascismo (CLAUDE, 2005, p. 39).

A redação final do artigo 26.2 estabelece que “a educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana”. A expressão “pleno desenvolvimento”

¹ Atualmente extinta e substituída pelo Conselho de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos era responsável por monitorar o cumprimento destes direitos nos países integrantes da ONU.

ressalta tanto o direito à educação, bem como a educação para os direitos humanos, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e liberdades individuais, devendo apoiar os objetivos das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (CLAUDE, 2005, p. 41).

Entretanto, a DUDH não previa um mecanismo judicial e de exigibilidade, devendo ser estabelecido, posteriormente, uma forma de proteger os direitos humanos ali contidos (TEREZO, 2011, p. 32). Em 16 de dezembro de 1966, foi aprovado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que deveria ter sido aprovado juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) em um único texto, com os mesmos mecanismos de monitoramento e controle (TRINDADE, 2000, p. 32). Entretanto, em função de discussões e divergências sobre o tratamento dos dois grupos de direitos, a decisão final foi de redigir dois documentos diferentes².

Fato que teve grande influência para isso foi o pronunciamento da então presidente da Comissão de Direitos Humanos, Eleanor Roosevelt que, em favor do fracionamento, alegou quatro argumentos: a) as medidas de implementação dos direitos sociais deveriam ser adotadas progressivamente; b) para a satisfação integral dos direitos cívicos e políticos, bastava seu reconhecimento na legislação interna, enquanto os DESC demandariam maiores esforços; c) a progressividade dos DESC não permitiria o mesmo monitoramento dos direitos cívicos e políticos (DCP); e d) a redação dos dois grupos era diversa, sendo os DCP mais detalhados que os DESC (ONU, 1951).

Os mecanismos de monitoramento ficaram decididos da seguinte forma: os Estados que tivessem ratificado o PIDCP e o Protocolo Opcional ao PIDCP poderiam ser denunciados perante o Comitê temático deste Pacto, por meio do sistema de petições. Além disso, o Comitê faria o monitoramento da implementação das disposições do Pacto. Já o PIDESC restou sem um sistema específico, cabendo aos Estados-parte apenas o envio do Relatório Periódico ao ECOSOC (TEREZO, 2011, p. 47).

Ainda que tenha existido grande dificuldade na formulação de um documento que consagrasse os DESC, em um segundo momento, a discussão passa a girar em torno da implementação progressiva das cláusulas do PIDESC. A concepção de que os DCP necessitavam tão somente de adoção legislativa para serem plenamente garantidos caiu por

² O escopo da presente dissertação, qual seja, investigar se o sistema de *vouchers* educacionais pode ser compatibilizados com as obrigações de direitos humanos, não nos permite descrever de forma pormenorizada as negociações e discussões sobre os dois documentos. Sobre esse ponto específico ver: TEREZO, Cristina Figueiredo. **A atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Belém: UFPA, 2011. 483 f. Tese de Doutorado, Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

terra com o início da atuação do Comitê de Direitos Civis e Políticos, o que colocou os dois grupos de direitos lado a lado quanto a questão da atuação estatal (TEREZO, 2011, p. 47).

É necessário ressaltar que, quanto à definição do dever dos Estados no cumprimento das disposições do PIDESC, é crucial a atuação do Comitê DESC. Entretanto, essa definição não ocorreu sem algumas dificuldades.

O Comitê DESC estabeleceu, no Comentário Geral nº 3, que a implementação de um núcleo mínimo dos direitos contidos no PIDESC deveria ser progressiva, e que não haveria escusas que os Estados poderiam levantar para se defender da acusação de não cumprimento desta obrigação. Entretanto, isso estava limitado pelos recursos disponíveis, que deveriam ser levados em conta no momento da avaliação do cumprimento dos Estados; se um Estado tivesse demonstrado que fez tudo que estava a seu alcance e utilizou o máximo dos recursos disponíveis, isso não consistiria em uma violação (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1991, parágrafo 10). No mesmo sentido eram as disposições dos Princípios de Limburgo, elaborados por especialistas em Direito Internacional Público, de 1986 (TEREZO, 2011, p. 66).

Em 1997, entretanto, houve nova reunião em comemoração aos 10 anos dos Princípios de Limburgo, com mais de 30 especialistas em Direito Internacional Público, onde elaboraram as Diretrizes de Maastricht sobre Violações de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nessas novas diretrizes, o núcleo mínimo dos DESC não poderia mais ser condicionado aos recursos existentes (1997, parágrafo 9). No ano 2000, com o Comentário Geral nº 14 sobre o direito à saúde, o Comitê DESC estabeleceu este mesmo entendimento, que se estendeu aos outros direitos contidos no PIDESC (2000, parágrafo 43).

Após esta breve contextualização histórica do processo de formação da DUDH e do PIDESC, é preciso compreender em que termos a *International Bill of Rights* estabeleceu o direito à educação.

1.2 O Sistema ONU

1.2.1 International Bill Of Rights

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) afirma, em seu artigo 26, esse direito utilizando não o termo “educação”, mas o termo “instrução”. Segundo a Declaração, é um direito de todo ser humano obter instrução, que deverá ser gratuita, ao menos nos graus elementares e fundamentais, e deverá ser compulsória. Entretanto, o conceito de “graus elementares e fundamentais” não é definido. A instrução técnica- profissional deverá ser

acessível a todos, enquanto a instrução superior se baseará no mérito (ONU, 1948).

Para a DUDH, a instrução deve possibilitar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Deverá também promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, no sentido de tornar coadjuvante a ação das Nações Unidas em prol da paz (ONU, 1948).

Nesses dois primeiros incisos do artigo, fica evidente a influência dos eventos que culminaram na criação da ONU. Ainda era recente na memória da comunidade internacional as atrocidades da Segunda Guerra, que assolou diversos países. Nesse sentido, percebe-se que a DUDH visava, com estas disposições, garantir às pessoas a instrução necessária para que pudessem desenvolver suas personalidades e também para cultivar a paz e a tolerância entre as futuras gerações.

A DUDH foi, portanto, o primeiro passo para a consolidação dos direitos humanos no seio do direito internacional. Está ultrapassada a ideia de que sua natureza seja de *soft law* por não prever remédios jurídicos ou mecanismos para sua exigibilidade e justiciabilidade, principalmente por formar, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a *International Bill of Rights*.

Por sua vez, o PIDESC foi adotado pela Assembleia Geral da ONU (órgão que, segundo o capítulo 10 da Carta das Nações Unidas, reúne os Estados membros e que tem competência para discutir todos os assuntos dentro do escopo da Carta) em 16 de dezembro de 1966 e possui, em seu artigo 13 a garantia da educação enquanto direito humano:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz (ONU, 1966).

Em certa medida, a primeira parte deste artigo repete as disposições da DUDH quanto a este direito. Mas a segunda parte estabelece uma maior conceituação do dever do Estado:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem que, a fim de assegurar o pleno exercício deste direito:

a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos;

- b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino secundário técnico e profissional, deve ser generalizado e tornado acessível a todos por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;
- c) O ensino superior deve ser tornado acessível a todos em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;
- d) A educação de base deve ser encorajada ou intensificada, em toda a medida do possível, para as pessoas que não receberam instrução primária ou que não a receberam até ao seu termo;
- e) É necessário prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os escalões, estabelecer um sistema adequado de bolsas e melhorar de modo contínuo as condições materiais do pessoal docente. (...) (ONU, 1966).

Esse artigo é mais exato e completo que as disposições constantes da DUDH. Primeiramente, estabelece a educação como um direito humano, sendo um termo mais exato que “instrução”. A educação, nesse sentido, deverá também possibilitar que todas as pessoas possam desempenhar um papel útil na sociedade, seguindo os preceitos de tolerância e respeito, com vias de possibilitar a atuação da ONU em favor da paz (ONU, 1966).

Em seguida, o artigo estabelece as obrigações estatais para com esse direito, no que tange aos níveis de educação. Aqui, o PIDESC desenvolve com maior clareza a questão dos níveis, sem, entretanto, conceituar cada nível (ONU, 1966).

O ensino primário será compulsório e gratuito a todos; o ensino secundário, que abarca o ensino técnico e profissional, deverá ser generalizado e tornado gratuito de forma progressiva; o ensino superior deverá ser acessível a todas as pessoas em condições de igualdade, por todos os meios apropriados e pela instauração, também progressiva, da educação gratuita (ONU, 1966).

Neste ponto específico, é possível perceber que o Pacto deu maior peso à educação primária, que deverá ser obrigatória e, de pronto, gratuita. O mesmo não ocorre com os outros níveis, que não possuem o caráter compulsório e possuem implementação progressiva da gratuidade.

Já no inciso “d”, há a educação de base, que consistiria na educação para as pessoas que não receberam instrução primária ou que não a receberam até o seu termo, o que leva a crer que seria a educação especial para adultos (ONU, 1966).

Por fim, é destacada a importância de buscar sempre melhorias e o desenvolvimento da rede escolar, em todos os níveis, e de promover um sistema de bolsas que seja adequado, bem como buscar melhorias das condições de trabalho do pessoal docente (ONU, 1966).

Em seguida, o artigo 14 estabelece a seguinte obrigação:

Todo o Estado Parte no presente Pacto que, no momento em que se torna parte, não pôde assegurar ainda no território metropolitano ou nos territórios sob a sua jurisdição ensino primário obrigatório e gratuito compromete-se a elaborar e adotar, num prazo de dois anos, um plano detalhado das medidas necessárias para realizar progressivamente, num número razoável de anos, fixados por esse plano, a aplicação do princípio do ensino primário obrigatório e gratuito para todos. (ONU, 1966)

Neste artigo específico, fica evidenciada mais uma vez a importância dada à educação primária e seu caráter tanto compulsório quanto gratuito. Neste caso, o reforço da obrigação de garantir educação primária se dá pela condição dos países que, por algum motivo, não puderam assegurar este nível da educação à sua população. Não só a educação primária é importante por ser o primeiro contato das crianças com o ensino formal, mas também porque possibilita aos alunos avançar para outros níveis educacionais.

Com o intuito de dar maior exatidão aos termos do PIDESC, grande contribuição tem sido feita pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que vem elaborando comentários gerais, a fim de dar maior exatidão ao texto do Pacto e, assim, garantir seu cumprimento pelos Estados-parte.

1.2.3 Os comentários gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comentário Geral nº 11, adotado em 10 de maio de 1999, versa sobre planos de ação para a adoção da educação primária, e estabeleceu a exatidão da obrigação contida no artigo 14, ao afirmar que os Estados-parte devem apresentar ao Comitê DESC um plano de ação de acordo com as diretrizes do parágrafo 8 do Comentário (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, parágrafo 3).

Entretanto, o Comitê não ignorou o fato de que, para alguns países, diversos fatores dificultaram o cumprimento da obrigação de elaborar um plano de ação. Um exemplo seria a crise financeira mundial na década de 1980, e a que lhe sucedeu nos anos 1990. Porém, essas dificuldades não eximem o Estado do cumprimento do seu dever (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, p.3).

A escusa de falta de recursos suficientes para adotar um plano de ação não poderia ser levantada. Quando há uma situação comprovada de que o Estado não possui recursos para cumprir a obrigação, o artigo 2.1 e os artigos 23 do PIDESC podem ser suscitados, acionando a cooperação internacional (pois há um dever de assistência pela comunidade internacional)

que trabalhará em prol do acesso à educação primária (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, parágrafo 9).

Dentro do plano de ação, deverá ser fixado o tempo para a implementação progressiva da educação primária compulsória e gratuita. Entretanto, o artigo 14 demanda que a data seja fixada em um número razoável de anos; o plano deverá possuir uma série de datas específicas de implementação para cada estágio, o que ressalta a relativa falta de flexibilidade desta obrigação (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, parágrafo 9).

A urgência da elaboração dos planos se destaca pela vulnerabilidade das crianças que não possuem acesso à educação primária, que estão suscetíveis à diversas violações de seus direitos humanos, e certamente devem se encontrar em estado de extrema pobreza, estando mais suscetíveis a trabalhos forçados e outras formas de exploração. Como exemplo, o Comitê cita a relação negativa entre educação de meninas e casamentos infantis: quanto maior a escolaridade, menores são as taxas de casamentos infantis (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, parágrafo 4).

Desta feita, o Comitê destacou que o caráter compulsório da educação primária significa que nem os pais, responsáveis, guardiões ou o Estado podem tratar como opcional o acesso a este nível educacional pelas crianças. Isso se relaciona com a proibição de discriminação por motivo de gênero, estabelecida pelos artigos 2 e 3 da Convenção, de que meninas não poderão ser impedidas de frequentar escolas. A educação ofertada deve ser de qualidade adequada, relevante para as crianças e deverá promover a realização dos outros direitos da criança (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999a, parágrafo 10).

Posteriormente, o Comitê elaborou o Comentário Geral nº 13, intitulado “Escopo e implementação do direito à educação”, em 8 de dezembro de 1999. Neste comentário, busca-se estabelecer parâmetros mínimos para os Estados quanto às exigências deste direito, e como poderão realizar a sua garantia em seus ordenamentos jurídicos.

Segundo o Comentário Geral nº 13, ainda que existam particularidades dentro de cada Estado, a educação, em todas as suas formas e níveis deve, no mínimo, estar disponível. Devem existir instituições e programas, em quantidade suficiente, dentro da jurisdição do Estado. O que é necessário para que estas instituições e programas funcionem é uma questão que depende de vários fatores, como o contexto de desenvolvimento em que operam (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 6.a).

As instituições e programas devem ser acessíveis a todos, sem discriminação de nenhum tipo, com acessibilidade física (os lugares não podem ser inacessíveis, em áreas muito distantes e inseguras) e acessíveis no sentido financeiro, para todos os membros da comunidade. Os Estados, segundo o Comentário, devem adotar de forma progressiva a educação secundária e a educação superior, gratuitamente (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 6.b).

A educação deverá ser aceitável, em termos de qualidade, ensinando conteúdos relevantes; os padrões mínimos de educação serão aprovados por cada Estado. Por fim, a educação deverá ter como padrão mínimo a flexibilidade, ou seja, se adaptar para as necessidades dos alunos e as mudanças da sociedade e das comunidades, levando em consideração a diversidade social e cultural dos estudantes (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafos 6.c, 6.d).

Além da definição dos parâmetros mínimos sobre o fornecimento da educação em todos os seus níveis, o comentário também versa sobre tratamento igualitário e não discriminação, liberdade de ensino e autonomia institucional e disciplina nas escolas. A parte II é dedicada à definição de parâmetros das violações estatais a este direito (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 43).

Apesar do PIDESC aceitar a implementação progressiva dos direitos que compõem o Pacto, levando em consideração a disponibilidade de recursos, também impõe uma série de obrigações de cumprimento imediato. As principais obrigações são a garantia de acesso sem discriminação e de tomar atitudes concretas para realizar o artigo 13 em sua totalidade (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 44).

Essas ações devem ser deliberadas, concretas e direcionadas à total realização do direito à educação. A realização progressiva deste direito significa que os Estados têm o dever de agirem prontamente e da forma mais efetiva o possível (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 46).

Presume-se também que se o Estado realize medidas que ocasionam um regresso quanto à implementação do direito, deve provar que essa alternativa foi tomada após análise cuidadosa de todas as outras possibilidades, e que há uma justificação razoável para isso, com referência à totalidade dos direitos contidos no PIDESC e no contexto dos recursos disponíveis (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 46).

O direito à educação, como qualquer outro direito, possui três níveis a serem

atendidos pelo Estado: proteger, respeitar e atender. O Estado deve se abster de qualquer ação que prejudique o gozo deste direito. A obrigação de proteger requer a tomada de medidas que possam prevenir que terceiros interfiram no gozo do direito. Já a obrigação de atender requer atuação positiva do Estado que possibilitem a auxiliem indivíduos e comunidades a gozarem do direito à educação; além disso, atender a este direito também significa provê-lo (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 43).

Especialmente neste ponto, os Estados deverão desenvolver um sistema de ensino em todos os níveis. Porém, devido à variedade de níveis educacionais (educação primária, secundária, superior e fundamental), a exigibilidade da obrigação de atender permanece, mas a extensão dessa obrigação irá variar, dependendo do nível de educação, das leis e dos costumes dos Estados-parte (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 6.a).

Finalmente, as violações podem ocorrer por ações diretas dos Estados (atos comissivos) ou a falha em tomar as medidas exigidas pelo Pacto (atos omissivos). Como exemplo, o Comitê DESC cita a não revogação de leis discriminatórias no âmbito da educação; o uso de um currículo incompatível com os objetivos do artigo 13.1 ou a falha em implementar, em caráter prioritário, a educação primária compulsória (1999b, parágrafo 58).

1.2.4 A Relatoria Especial para o Direito à Educação

O Conselho de Direitos Humanos da ONU possui procedimentos especiais para o monitoramento e compreensão do cumprimento das obrigações em direitos humanos, sejam eles de forma temática ou por país. Os procedimentos especiais são compostos por especialistas independentes, com mandado para reportar e aconselhar, e que contam com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (NOWAK, 2003, p.115-117).

As tarefas de um relator especial são definidas nas resoluções que criam ou estendem seus mandatos. No caso da relatoria especial para a educação, sua criação foi através da Resolução 1998/33, da antiga Comissão de Direitos Humanos (que foi substituído pelo Conselho de Direitos Humanos através da resolução 60/251). Nesta resolução, a Comissão destacou a importância dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dentro da DUDH e do PIDESC e remeteu os esforços para a concretização dos DESC, estabelecidos pela resolução 1997/17 (ONU, 1998, p.1).

Como parte desses esforços, decidiu-se estabelecer a relatoria especial para o direito à educação, com duração inicial de três anos, com as seguintes funções:

- h) Reportar o status, ao redor do mundo, da realização progressiva do direito à educação, incluindo o acesso à educação primária, e as dificuldades encontradas para sua implementação, levando em consideração as informações e comentários recebidos dos governos, organizações e órgãos do sistema ONU, outras organizações internacionais relevantes e ongs;
- i) Promover, de forma apropriada, a assistência a governos na adoção de planos urgentes de ação, mesmo que eles ainda não existam, para assegurar a progressiva implementação, em um número razoável de anos, do princípio da educação básica compulsória e sem custo para todos, levando em consideração os níveis de desenvolvimento, a magnitude do desafio e os esforços feitos pelo Governo;
- j) Considerar a questão de gênero, em particular a situação e necessidades das meninas, e promover a eliminação de todas as formas de discriminação em educação;
- k) Disponibiliza seus relatórios para a Comissão sobre o Status da Mulher quando eles versarem sobre a situação das mulheres no campo do direito à educação;
- l) Desenvolver um diálogo regular e discutir áreas possíveis de colaboração com órgãos relevantes das Nações Unidas, agências especializadas e organizações internacionais no campo da educação, como a UNICEF, PNUD e o Banco Mundial;
- m) Identificar possíveis tipos e fontes de financiamento para serviços de aconselhamento e cooperação técnica no campo do acesso à educação primária;
- n) Submeter à Comissão de Direitos Humanos (hoje, Conselho de Direitos Humanos) um relatório que apresente as atividades relacionadas ao seu mandato (ONU, 1998, p. 3-4).

A relatoria especial para o direito à educação passou por uma extensão de mandato, através das resoluções 5/1 (válida para os procedimentos especiais em geral) e 8/4 (específica para a relatoria especial de direito à educação), passando de um mandato de três anos para a possibilidade de dois mandatos, totalizando seis anos seguidos (ONU, 2007, p.6; ONU, 2008, p.6).

Na mesma resolução 8/4, foram adicionadas funções ao mandato do relator especial para o direito à educação:

- h) Reunir, requisitar, receber e trocar informações de todas as fontes relevantes, incluindo governos, ongs, sociedade civil, e outros agentes para a realização do direito à educação, acerca dos obstáculos que limitam o efetivo acesso à educação, e fazer recomendações de medidas apropriadas para promover e proteger o direito à educação;
- i) Intensificar os esforços para identificar maneiras e meios de superar

- obstáculos e dificuldades na realização do direito à educação;
- j) Fazer recomendações que podem contribuir para a realização dos Objetivos do Milênio e, em particular, os objetivos 2 e 3 e todos os objetivos da iniciativa Educação para Todos;
 - k) Integrar a perspectiva de gênero em todo seu trabalho;
 - l) Relembrar a interdependências e a relação do direito à educação com outros direitos humanos;
 - m) Cooperar com a UNICEF, UNESCO, OIT, Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, Alto Comissariado da ONU para os Refugiados, outros relatores especiais, representantes, especialistas e membros de grupos de trabalho do Conselho de Direitos Humanos, e outros órgãos relevantes das Nações Unidas, bem como travar diálogo com o Banco Mundial;
 - n) Remeter relatórios anuais para o Conselho de Direitos Humanos e a Assembleia Geral. (ONU, 2007, p. 7-8).

Posteriormente, foi elaborado um código de conduta para os detentores de mandatos nos procedimentos especiais. A resolução 5/2 estabelece que os trabalhos do Conselho de Direitos Humanos deverão ser pautados nos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, para a promoção e proteção de todos os direitos humanos; em função disso, deverão ser definidos padrões éticos da atuação desses profissionais. Dentre esses padrões, há o foco na imparcialidade e independência dos especialistas que detém mandatos dentro dos procedimentos especiais e a boa-fé no exercício de suas atribuições (ONU, 2007, p. 3).

Portanto, o relator especial para o direito à educação possui o poder de influenciar ações dentro do próprio Sistema ONU e fora, no âmbito dos governos com qual mantêm contato durante o exercício de suas atribuições. É necessário compreender seus relatórios como guias para a ação estatal, uma vez que complementam o conteúdo dos instrumentos de direitos humanos que podem ensejar uma responsabilização internacional dos Estados.

Já foram relatores especiais para o direito à educação Katarina Tomazevski (1998-2004), Vernor Muñoz Villalobos (2004-2010) e Kishore Singh (2010-2016). Atualmente Kombou Boly Berry ocupa esta função, com mandato até 2022. A presente dissertação irá tomar como ponto inicial da sua discussão três relatórios emitidos por Kishore Singh³ durante seu mandato, os quais versam sobre o direito à educação e aparatos privados da prestação desse direito.

³ Kishore Sing, indiano, assumiu o cargo de relator especial em 1º de agosto de 2010. Possui PhD em Direito Internacional pela Universidade Sorbonne de Paris, e trabalhou na Divisão para os Direitos Humanos e Educação da UNESCO

1.3 Relatórios do relator especial para o direito à educação

Nesta sessão, será feito um resumo dos três relatórios de Kishore Sing durante seu mandato como relator especial. Todos os relatórios aqui trazidos têm relação com a questão do direito à educação e formas privadas de prestação do ensino.

No relatório A/69/402, intitulado “Privatização e o direito à educação”, Singh analisa a responsabilidade do Estado em face da proliferação de provedores privados da educação, com suas repercussões nos princípios e normas sobre este direito. Para o relator, a educação deve ser um bem público, a fim de assegurar que não lhe seja dado um tratamento igual ao de uma mercadoria. É destacada a importância dos princípios da não discriminação, igualdade de oportunidade, justiça social e igualdade. Neste sentido, o fornecimento da educação por provedores privados afeta negativamente este direito (SINGH, 2014, p.3).

Segundo Singh (2014, p.6), na década de 1980 e 1990, países em desenvolvimento foram compelidos a realizarem cortes estruturais no serviço público, por causa de instituições financeiras internacionais. Foi introduzida uma lógica de competição de mercado e a reconfiguração dos serviços públicos com a globalização transformou a educação em um assunto privado. Na visão do relator, abrir espaço para escolas privadas é minar o investimento nas escolas públicas, pois a educação privada está lentamente suplantando a educação pública, ao invés de complementá-la. Esse seria um fenômeno tão forte que estaria tomando conta desde o aparato administrativo até a formulação de políticas públicas de educação (SINGH, 2014, p.7).

A preocupação maior de provedores privados da educação não é necessariamente com a qualidade dos conteúdos ministrados, nem com a compreensão da educação enquanto uma ferramenta de produção de direitos e empoderamento, mas como um produto que pode ser vendido e estar sujeito às regras de mercado (SINGH, 2014, p.8).

Para o relator, as políticas públicas devem considerar os efeitos da privatização do ensino, especialmente em relação a quatro princípios basilares: a) não discriminação; b) igualdade de oportunidade na educação; c) justiça social e equidade; d) preservação da educação enquanto bem público.

Do ponto de vista da não discriminação, a educação privada só poderá existir se o objetivo da instituição não é excluir qualquer grupo social, mas prover instalações em adição às aquelas providas pelas autoridades públicas, conforme a Convenção da UNESCO Contra Discriminação na Educação. O próprio PIDESC estabelece que os estabelecimentos devem estar de acordo com os objetivos educacionais do artigo 13.1 e os *standards* do artigo 13.4

(SINGH, 2014, p.8).

Se o sistema educacional for totalmente privado e exigir taxas para seu acesso, isso pode levar à exclusão das crianças e jovens com base na sua capacidade econômica, causando assim uma diferenciação indevida, o que acarreta violação do artigo 1º da Convenção da UNESCO Contra Discriminação na Educação⁴ e violação do artigo 2.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança⁵ (SINGH, 2014, p.9)⁶.

Quanto à igualdade de oportunidades na educação, a privatização favorece os privilegiados e mina a igualdade de oportunidades dos menos favorecidos, sendo a igualdade de oportunidade comum a quase todos os tratados sobre educação. Mesmo que o artigo 13.4 do PIDESC assegure a liberdade de prover educação de forma privada, isso não poderá levar às disparidades nas oportunidades educacionais de alguns grupos da sociedade (SINGH, 2014, p.10).

Escolas privadas, mesmo que tenham baixas taxas, reduzem a justiça social na educação, favorecendo o acesso de alguns em detrimento de outros, mas também a justiça social pela educação, pois monetizam seu acesso (SINGH, 2014, p. 10). Finalmente, o princípio da preservação da educação como um bem público deve ser levado em conta, pois a privatização torna a educação um bem individual, atomizado e personalizado, sendo que a educação é um bem de importância pública, e não deve estar à mercê das preferências de mercado (SINGH, 2014, p.11).

De qualquer forma, se o setor privado se torna parceiro na oferta de serviços de educação, as políticas públicas devem nutrir a educação como prioridade em termos de responsabilidade social, conforme a resolução 66/288 da Assembleia Geral da ONU, chamada

⁴ “Para efeitos da presente Convenção, entende-se por discriminação toda a distinção, exclusão, limitação ou preferência que, com fundamento na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou de nascimento, tenha a finalidade ou efeito de destruir ou alterar a igualdade de tratamento no domínio de educação e, em especial:

- a) Excluir qualquer pessoa ou um grupo de pessoas do acesso a diversos tipos e graus de ensino;
- b) Limitar a um nível inferior a educação de uma pessoa ou de um grupo;
- c) Sob reserva das provisões do Artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para as pessoas ou grupos; ou
- d) Colocar uma pessoa ou um grupo numa situação incompatível com a dignidade humana.

2 - Para efeitos da presente Convenção, a palavra “ensino” refere-se ao ensino de diversos tipos e graus e compreende o acesso ao ensino, o nível e a sua qualidade e as condições em que é ministrado.”

⁵ Os Estados Partes respeitarão os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança sujeita à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, crença, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiências físicas, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

⁶ Nesse sentido, o relator ressalta a figura dos *vouchers* educacionais como uma falsa ferramenta de exclusão, pois muitas vezes os pais devem complementar o valor do *vouchers* que lhes é dado. Sobre isso, abordaremos mais adiante neste mesmo capítulo.

“O Futuro que Queremos” (SINGH, 2014, p.16). Através de parcerias público-privadas¹² (doravante PPP), a responsabilidade do Estado permanecerá em relação à fiscalização e punição de eventuais violações de direitos humanos. Segundo o relator, deve-se ter cautela com este modelo de prestação de serviços pois as PPP são mais pertinentes aos países desenvolvidos, uma vez que nos países em desenvolvimento, as regulações que limitam as atuações dos atores privados são menos desenvolvidas e, por isso, fragilizam o direito à educação (SINGH, 2014, p. 16).

Por sua vez, no relatório A/70/342, “Parcerias público-privadas e direito à educação”, o relator desenvolve a questão das PPP para o provimento da educação, destacando que o fenômeno do uso desse tipo de mecanismo é uma tendência dos Estados que não assumem mais uma postura de gerenciadores dos serviços de educação, mas de contratante de outros prestadores (SINGH, 2015a, p.5). Um dos principais problemas desse fenômeno é o pequeno grupo de grandes firmas globais que vem apresentando interesse nesse tipo de parceria. Isso leva não somente ao lucro, mas à definição da agenda da educação, nem sempre voltada para os melhores interesses de pais, alunos, professores e da sociedade como um todo (SINGH, 2015a, p. 5).

Singh estabelece a diferenciação dos tipos de PPP. Dentre esses tipos, estão os contratos para fornecimento de estrutura física, contratos de operação de escolas ou o manejo de certos aspectos das operações de uma escola. Outro tipo de PPP são os programas de apadrinhamento de escolas (SINGH, 2015a, p. 8). As PPP possuem uma série de desafios a serem encarados. O primeiro deles é o financiamento da educação, uma vez que a redução do investimento público, nesses casos, é mais evidente. Entretanto, direcionar o máximo dos recursos possíveis para a educação é uma obrigação dos Estados. A Declaração de Incheon, por exemplo, encoraja os governos a vincularem 15 a 20 por cento do orçamento nacional, ou 4 a 6 por cento do PIB para a educação.

A aplicação de recursos na educação não é somente uma obrigação legal, mas também moral (SINGH, 2015a, p.9). Neste ponto, chama atenção a crítica do relator especial ao uso de *vouchers* educacionais. Afirma que tal sistema, que permite que pais ou responsáveis escolham entre escolas públicas ou privadas, através de parcerias público privadas, promove a privatização. Citando o exemplo do Chile e das Filipinas, o autor ressalta que esse modelo gera e acentua desigualdades (SINGH, 2015a, p.9).

Criado por Milton Friedman em 1955, a ideia de *voucher* educacional consiste basicamente em ofertar às famílias com crianças e adolescentes um vale (daí o nome *voucher*) que possa cobrir, mensalmente, o valor de uma escola particular, escolhida por esta família, ao

invés de realizar este gasto por aluno dentro da rede pública. Em adaptações do modelo a diferentes contextos nacionais, os alunos podem escolher entre escolas privadas participantes do programa ou escolas públicas (que podem passar a serem subsidiadas, em parte, pelo valor dos *vouchers*) (FRIEDMAN, 1955, p.3).

Essa ideia foi formulada pelo economista norte-americano como uma tentativa de adotar melhorias na educação, partindo do pressuposto de que ela não deveria ser totalmente pública em sua execução, mas uma junção entre a alocação de recursos públicos a serem geridos pela iniciativa privada. Friedman, um dos maiores defensores do liberalismo econômico, era contra o que chamava de “intervenção crescente do Estado nos assuntos econômicos” (FRIEDMAN, 1955, p.3).

Para Friedman, ainda que fosse correta a adoção de um nível mínimo de educação para todos, e que o financiamento da educação pelo Estado fosse plausível, o autor acreditava que a função dos governos não seria exatamente de gerir e manter sistemas de educação, mas possibilitar que crianças e jovens pudessem estudar.

Além disso, na ideia do autor, o Estado deveria certificar que essas instituições estivessem de acordo com determinados padrões de qualidade, como condições sanitárias mínimas e um currículo com base comum (FRIEDMAN, 1955, p.3). Anos depois, o economista afirmou que *vouchers* também seriam uma excelente forma para dar maior liberdade de escolha para os pais, especialmente em países em que os estudantes, de alguma forma, não pudessem optar por qual escola pública frequentar⁷ (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose, 1980, p.160).

Entretanto, para Singh (2015a, p.10), o sistema de *vouchers* deve ser abolido, pois apoia provedores privados ao invés de investir nos sistemas públicos. Os Estados devem, ao invés de utilizarem *vouchers*, tomar medidas que promovam a educação, incluindo esquemas de suporte financeiro, como sistemas de associações⁸ (SINGH, 2015a, p.10).

O grande problema, para o relator, ocorre quando o Estado passa a investir menos dinheiro em melhorias no ensino público e redireciona esse dinheiro para parceiras público-privadas. Nesses termos, a PPP seria uma forma de enfraquecimento do sistema público. A dimensão plausível da PPP, entretanto, existe quando o ator privado é dedicado

⁷ No caso dos EUA, os alunos são matriculados em escolas de acordo com seu Código Postal, o que faz com que crianças de bairros mais pobres e perigosos acabem frequentando escolas com avaliações piores do que aquelas que se localizavam em lugares mais prósperos, como grandes centros urbanos e subúrbios de classe média alta, levando assim à uma estratificação nas escolas (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose, 1980, p.151).

⁸ *Fellowship system*, no original em inglês.

a uma causa social, não ao lucro (SINGH, 2015a, p.10).

Qualquer parceria público-privada deve ser pautada em uma abordagem de direitos humanos, levando em consideração a obrigação do Estado de respeitar, garantir e proteger o direito à educação. A realização de uma PPP não exime o Estado de suas responsabilidades (SINGH, 2015a, p. 14). Alguns princípios devem ser seguidos durante a realização dessas parcerias: a) princípio da participação; b) princípio do interesse social na educação; c) princípios da justiça social e equidade; d) princípio da realização progressiva do direito à educação como uma responsabilidade do Estado e e) princípio da prestação de contas (SINGH, 2015a, p. 16).

O princípio da participação significa o exercício da cidadania democrática, a participação ativa no desenvolvimento de um país a partir de uma abordagem em direitos humanos. Não significa lucro enquanto participando da educação, o que permite que estabelecimentos sem fins lucrativos devam ser permitidos a operarem em nome da participação no sistema educacional. Já o princípio do interesse social na educação explica que, quando uma entidade privada opera em colaboração com uma entidade pública, a causa da educação como um bem social não pode ser comprometida, sendo protegida pela influência do mercado (SINGH, 2015a, p. 16).

O princípio da justiça social e da equidade deve estar presente e resguardado durante toda a execução da PPP. Quanto a realização progressiva do direito à educação enquanto uma responsabilidade do Estado, esse princípio está relacionado ao fato de que muitos Estados não conseguiram elaborar e implementar sistemas de educação para seus cidadãos. A realização de PPP é, entretanto, apenas um primeiro passo para a realização progressiva do direito à educação; se um Estado inicia uma PPP, progressivamente deverá assumir total responsabilidade pelo fornecimento da educação (SINGH, 2015a, p. 16).

Por fim, o princípio da prestação de contas estabelece que os governos e, através deles, todos os prestadores de serviços de educação, operando sozinhos ou em conjunto com o Estado, deverão prestar contas quanto ao respeito e garantia do direito à educação. Nas palavras do relator (SINGH, 2015a, p. 17):

A prestação de contas dos Governos, ligada à boa governança e parcerias público-privadas, tem sido elucidada pelo Primeiro Ministro da Índia. Em 2013 ele ressaltou a necessidade de ir além dos 3 P, para 4 P: parcerias entre o povo, o privado e o público, necessárias para preservar a boa governança, em que as pessoas estão no centro das políticas, com um senso de pertença, e os Governos realizem a prestação de contas (Tradução livre).

As PPP necessitam de um marco regulatório, o que pode levar a conflitos, pois muitas vezes os parceiros privados têm motivos pautadas em uma agenda totalmente diferente dos interesses em direitos humanos. Para o relator, governos em países em desenvolvimento não tem a expertise necessária para realizar essas regulações, devido à complexidade dessas parcerias (SINGH, 2015a, p.17).

Um bom parâmetro a ser seguido quando da elaboração dessas leis reguladoras são as recomendações do Conselho da OECD, sobre os princípios da governança pública das parcerias público-privadas, de maio de 20¹². O Conselho notou que as regulações devem ser estabelecidas e elaboradas no maior nível político, para alcançar maior transparência e controle social, ressaltando a importância de instituições públicas fortes (SINGH, 2015a, p.18).

Juntamente a isso, todas as regulações deverão conter as seguintes disposições: a) realizar uma triagem, em um ambiente de controle, dos parceiros que visam lucro; b) promover e apoiar contribuições para a educação em um espírito filantrópico; c) criar e estabelecer um ambiente que possibilite parcerias que promovam educação técnica e vocacional (SINGH, 2015a, p.18).

Além de serem prescritivas e proibitivas, as regulações devem ser punitivas, com sanções para práticas fraudulentas e corruptas (SINGH, 2015a, p.19). Os Estados devem estabelecer mecanismos de prestação de contas, para averiguar as atividades dos parceiros públicos, a partir de uma perspectiva de direitos humanos (utilizando-se de indicadores e visando a prestação de um serviço que possibilite o pleno desenvolvimento humano) (SINGH, 2015a, p.19).

Quanto à liberdade dos pais de educarem seus filhos de acordo com suas concepções morais e religiosas, e o direito de estabelecer instituições de ensino não são limitados. Esses direitos devem estar de acordo com padrões mínimos, que todas as instituições privadas deverão seguir. A falha em assegurar que o aparato privado siga esses padrões, elencados no artigo 13.3 e 13.4 do PIDESC, significam uma violação do direito à educação (SINGH, 2015b, p.8).

Em seguida, o relator reforça a necessidade de respeitar os quatro princípios do acesso à educação (não discriminação, igualdade de oportunidade na educação, justiça social e equidade, e educação como um bem público), com o detalhe de que, nesse ponto, acredita ser muito difícil conciliar a visão de justiça social com as implicações da privatização, em função do favorecimento de uns em detrimento de outros, que esse processo promove (SINGH, 2015b, p.10).

Apesar disso, o autor parece fazer algumas concessões quanto ao uso de instrumentos privados.

Enquanto um Estado busca a realização progressiva do direito à educação, algumas alternativas podem se mostrar como adequadas e proveitosas. Instituições sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, escolas religiosas e comunitárias possuem motivações diferentes para prestar serviços de educação. O autor cita o exemplo do Brasil, onde leis⁹ categorizam os provedores não-estatais da educação (SINGH, 2015b, p.11).

Políticas públicas podem ajudar comunidades e organizações não-governamentais a estabelecerem escolas. Escolas comunitárias podem desempenhar um papel importante na inclusão de jovens e crianças e podem, inclusive, ser integradas a escolas públicas. O fundamental é que essas iniciativas não visem o lucro, mas a manutenção da educação como um bem de importância social (SINGH, 2015b, p.12).

Para isso, é importante que existam leis que de fato regulem a atuação dos provedores privados. Sem nenhum ou pouco controle sobre esses atores, os efeitos negativos da privatização sobre o direito à educação são sentidos com mais intensidade. O autor cita o exemplo do aumento de escolas privadas com baixas taxas no Paquistão, que atendiam 40% dos estudantes daquele país, e intensificou as tensões em áreas afetadas por conflitos.

Em Gana, a cadeia de escolas privadas Omega International cobra cerca de 40% da renda de famílias pobres para a admissão dos estudantes e não segue o currículo nacional estabelecido, além de empregar instrutores sem qualificação (SINGH, 2015b, p. 13). No caso do Chile, 30 anos de utilização do aparato privado para a prestação da educação criou densa estratificação social, que resultou em pedidos de reformas na base desse sistema (SINGH, 2015b, p. 13).

Mais uma vez, o relator ressalta que é necessário abolir escolas que possuam fins lucrativos e incentivar legislações que proíbam esse modelo. Adicionalmente, escolas que requeiram taxas de seus alunos devem ser fortemente reguladas, para que essas taxas não sejam elevadas sem prévia autorização do poder público (SINGH, 2015b, p.14).

Por fim, as legislações internas dos países devem conter mecanismos que possibilitem questionar provedores privados da educação perante os tribunais (SINGH, 2015b, p.17).

De qualquer forma, se o setor privado se torna parceiro na oferta de serviços de educação, as políticas públicas devem nutrir a educação como prioridade em termos de

⁹ Muito possivelmente Singh estava se referindo à Constituição Federal, que em seu artigo 209 autoriza a prestação da educação pela iniciativa privada, desde que haja o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização de qualidade e avaliação pelo Poder Público, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que versa em vários momentos sobre a atuação de entidades privadas. Há também o novo marco regulatório das PPP, a partir da Lei nº 13.019/2014, que alterou as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999

responsabilidade social, conforme a resolução 66/288 da Assembleia Geral da ONU, chamada “O Futuro que Queremos” (SINGH, 2014, p.16).

Através de parcerias público-privadas¹⁰ (doravante PPP), a responsabilidade do Estado permanecerá em relação à fiscalização e punição de eventuais violações de direitos humanos. Segundo o relator, deve-se ter cautela com este modelo de prestação de serviços pois as PPP são mais pertinentes aos países desenvolvidos, uma vez que nos países em desenvolvimento, as regulações que limitam as atuações dos atores privados são menos desenvolvidas e, por isso, fragilizam o direito à educação (SINGH, 2104, p. 16).

Finalmente, no relatório A/HRC/29/30 de 10 de junho de 2015, chamado “Protegendo o direito à educação contra a comercialização”, Singh trata de forma mais detalhada os problemas advindos da privatização da educação. Segundo ele, a agenda da educação está sendo elaborada por interesses comerciais. Essa forma de desenvolvimento tem origem nas políticas do Banco Mundial, que incentivou os países em desenvolvimento a realizarem cortes nos sistemas públicos de educação (SINGH, 2015b, p. 5-6).

Esse modelo seria neoliberal¹¹ no sentido de que retira do Estado a responsabilidade de prover a educação para todos, indistintamente e de forma gratuita, e a passa para os atores privados, que comandam a prestação do serviço a partir de uma lógica de mercado. Em escolas privadas, o critério de admissão não é por mérito ou pelas habilidades do aluno, mas pela possibilidade de pagamento (SINGH, 2015b, p.7). Ao mesmo tempo, escolas privadas muitas vezes acabam por ferir os direitos trabalhistas encontrados em convenções do Fundo das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (SINGH, 2015b, p.8).

1.4 Análise da proteção internacional dos direitos humanos ao direito à educação

Conforme visto no presente capítulo, a proteção internacional do direito à educação nasceu no pós-guerra, em uma tentativa de reconstrução do mundo de forma mais justa, pautada em uma cultura de paz e tolerância. A atuação da ONU estabeleceu os parâmetros

¹⁰ No sentido original do texto em comento, parceria público-privada é a utilização de qualquer ator privado em parceira do poder público, desde o fornecimento da educação por empresas como parte de sua responsabilidade social corporativa até o uso de rendimentos de royalties para investimentos na educação.

¹¹ Conforme estudo de Boas e Gans-Morse (2009), que analisou 148 artigos acadêmicos de 1990 até 2004, o termo “neoliberalismo” é indefinido e é usado para caracterizar uma variedade excessivamente larga de fenômenos. Entretanto, como será visto mais à frente, será dada uma definição própria para os fins desse trabalho.

mínimos que devem ser seguidos pelos Estados-parte de suas convenções e tratados. A partir dessa ampla atuação, pode-se apontar os *standards* que serão utilizados na análise do presente trabalho.

Primeiramente, há grande enfoque sobre a garantia do acesso à educação primária (que consistiria ao ensino infantil e fundamental no Brasil), compulsória e gratuita. Dos documentos analisados, há um peso muito grande dado pela organização a esse nível escolar, em detrimento de outros níveis. Pode-se apontar como motivo a questão de que a educação primária ensina ferramentas básicas para a vida em sociedade, como a alfabetização e operações básicas de matemática, por exemplo.

Ao mesmo tempo, não há como acessar níveis maiores de educação sem o acesso à educação básica. Logo, a educação básica obrigatória e gratuita constitui o mínimo que os Estados devem realizar para garantir o direito à educação de seus cidadãos; desta afirmação, infere-se o princípio da educação como um bem público, estabelecido inclusive por Kishore Sing como um dos pilares do direito à educação, como exposto anteriormente.

Além disso, a educação deverá ser garantida a todos indistintamente, mas há uma maior importância deste direito para mulheres, pessoas pertencentes a minorias étnicas, raciais e religiosas, filhos de trabalhadores migrantes e pessoas com deficiência pois, historicamente, estes grupos enfrentam maiores dificuldades no gozo de direitos. A não discriminação figura como segundo *standard*, portanto, em função de qualquer característica da pessoa e, como seu desdobramento, o terceiro *standard* a ser utilizado, a promoção da igualdade de oportunidades na educação, que consiste especificamente em possibilitar que todas as crianças e jovens, independente de sua classe social, possuam ampla possibilidade de acesso à educação.

O *standard* de igualdade no acesso à educação é, talvez, o que mais demonstra como a educação possui um caráter instrumental e que está intimamente ligado com as missões da ONU. Com relação às mulheres e meninas, pode haver o choque das obrigações assumidas internacionalmente com os costumes e legislações nacionais que impeçam o seu acesso às escolas e outros ambientes acadêmicos. Entretanto, a educação é um instrumento de empoderamento, pois possibilita a entrada das mulheres no mercado de trabalho com menos desigualdade que os homens, e viabiliza também o desenvolvimento da capacidade crítica e o questionamento do status quo de uma sociedade patriarcal.

No caso de pessoas pertencendo às minorias étnicas, raciais e religiosas, seu ingresso nos ambientes acadêmicos promove não somente o seu desenvolvimento enquanto seres humanos, sua inclusão e representatividade, mas também desenvolve a tolerância dentro

desses espaços. Adicionalmente, o respeito pelas diferentes culturas e formas de ver o mundo deve ser uma característica de um Estado democrático.

Por sua vez, aos filhos de trabalhadores migrantes deve ser garantida a igualdade de acesso à educação, em função do seu status de estrangeiros que lhes confere especial vulnerabilidade, e a possibilidade de serem tidos como cidadãos “de segunda classe” ou, nem ao menos, cidadãos.

Quanto à pessoa com deficiência, há uma ênfase na garantia de todos os níveis educacionais, com o intuito de que a pessoa possa atingir o seu mais alto potencial. Essa particularidade das pessoas com deficiência faz com que a obrigação do Estado seja ainda maior do que seria em relação às pessoas que não possuem essa característica.

Por fim, identifica-se o quarto standard a ser utilizado neste trabalho, qual seja, a promoção da justiça social e da equidade pela educação, que não permite a monetização do acesso à educação e a torna um instrumento de redução de desigualdades sociais a longo prazo pois, como dito no início deste capítulo, promove as melhorias das condições materiais de vida.

A identificação destes padrões de análise do direito à educação aponta que este estão presentes não somente nas exigências da ONU a partir da *International Bill of Rights*, da atuação do Comitê DESC mas, principalmente, da atuação da relatoria especial para este direito.

Neste sentido, o relator especial Kishore Singh deixa explícita sua rejeição pela atuação do setor privado e, em grande parte, seu medo não é sem fundamento. Uma educação fornecida meramente como um produto, desprovida de rígido controle de qualidade, de conteúdo edificante e que fomente o desenvolvimento a pessoa humana, é contrária ao objetivo declarado da ONU de defesa dos direitos humanos e promoção da paz e do desenvolvimento.

Entretanto, Singh parece rejeitar ideias que, possivelmente, possam ser utilizadas como alicerces para a promoção do direito à educação; ainda que seja favorável às PPP com certas restrições, o relator rejeita fortemente a ideia de *vouchers* educacionais.

Mais uma vez, sua recusa não é infundada. Lamentavelmente, essa ideia há muito tempo esteve associada com o conservadorismo político, bem como ao reacionarismo, no sentido de ser vista como uma forma de minar direitos humanos e desmontar o aparelho público. Seja através da ditadura de Augusto Pinochet no Chile, seja pela nomeação de Betsy

DeVos¹² para secretária de educação no governo Trump, *vouchers* são geralmente vistos (inclusive pelo próprio relator especial) como uma forma de sucateamento dos sistemas públicos de ensino.

Essa oposição entre público e privado está permeada de tensões. Defensores dos direitos humanos, em geral, veem o setor privado como um grande violador destes direitos, em função da sua visão estritamente pautada pela eficiência e pelo lucro¹³. Tal se dá, em parte, porque as ciências em geral que lidam com as questões de gestão, lucro e eficiência (no caso, a Administração como um todo e a Economia) não estão adaptadas a uma visão de direitos. Tais ciências não utilizam tal linguagem, preocupada essencialmente com o indivíduo em si, em um contexto sociológico (percebendo os fenômenos sociais que influenciam seus objetos de estudo) e filosófico (adequando sua visão aos princípios que baseiam a luta por direitos humanos).

Porém, isso não significa que os economistas sejam eternos defensores do liberalismo irrestrito e que administradores estejam apenas preocupados com os processos burocráticos da gestão. Na verdade, a preocupação dos profissionais da economia e da administração é que aquilo que deve ser feito, seja feito, e com a maior margem de eficiência possível.

Por outro lado, o Direito (e, em especial, os Direitos Humanos), a Filosofia Política e a Sociologia se debruçam menos na perspectiva da eficiência, do lucro, da gestão e mais em como os processos administrativos e as complicadas relações entre público e privado afetam a luta por direitos, sejam no campo legislativo, judiciário, no plano sociológico ou filosófico. Aqui, o enfoque se dá menos no resultado em si, e mais no processo, enquanto que nas outras ciências já citadas, o enfoque é mais no resultado e, talvez, menos em como os processos ocorrem.

Entretanto, os Direitos Humanos, Sociologia, Filosofia tem muito a contribuir para o estudo da Economia e da Administração (e vice-versa) e, certamente, o presente trabalho está permeado de contribuições de todas essas áreas. Essencialmente, o Direito, sozinho, pouco pode fazer pela sociedade como um todo, e é na verdade a última etapa de um longo processo de elaboração de mecanismos que visam melhorar a vida em sociedade e, por

¹² Atual secretária de educação dos EUA, política do Partido Republicano, com inclinações abertamente conservadoras e nora de Richard DeVos, ex-presidente da empresa Amway. A recente nomeação de DeVos ao cargo de secretária causou polêmica nos EUA, não somente por ser ativista em favor dos *vouchers* educacionais, mas também porque, durante toda sua vida profissional, nunca trabalhou com educação.

¹³ É preciso lembrar que, ainda que o setor privado seja visto como uma ameaça à garantia dos direitos, os defensores dos direitos humanos também estão atentos para as ações violadoras dos Estados. Inclusive, toda a origem de ser do Direito Internacional dos Direitos Humanos está pautada na ideia de que o Estado deve ser limitado em sua atuação perante as liberdades civis (uma visão propriamente liberal) e deve garantir o gozo de direitos, especialmente os do grupo DESC (uma visão influenciada pelas correntes marxistas).

consequência, a vida dos indivíduos. Antes da legislação e dos processos judiciais, existem os questionamentos filosóficos, as dinâmicas sociais, políticas, os problemas de organização do aparato estatal e privado e as questões concernentes à tomada de decisão. Sem essa simbiose entre diversas áreas de estudo, o Direito acaba por se tornar uma ciência autofágica, incapaz de produzir efeitos reais.

Ao mesmo tempo, é preciso ressaltar a enorme contribuição da Economia e da Administração para os Direitos Humanos, a Sociologia e a Filosofia. Os Direitos Humanos não podem se limitar a mero discurso retórico, devem ser um projeto a ser concretizado pelas sociedades como um todo, cada uma a sua maneira; a Economia e a Administração possuem a enorme virtude de “tornarem as coisas realidade”. O antagonismo entre os dois grupos de ciências parece ultrapassado e prejudicial para o debate acadêmico.

Ao mesmo tempo, não se pode negar que, como um produto das ideias de economistas e gestores, *vouchers* educacionais possam apresentar problemas em vários níveis, desde político-filosóficos (de quem é a responsabilidade pela educação?), até problemas relativos aos direitos humanos (*vouchers* aumentam desigualdades sociais? *vouchers* possibilitam a igualdade entre as pessoas?). Entretanto, acredita-se que é essencial, em termos acadêmicos, explorar se há realmente a possibilidade de utilizar o aparato privado para a garantia do gozo dos direitos, especialmente se modificarmos as ideias para que sejam compatíveis com o regime de direitos humanos estabelecido, após um exame minucioso de diversas possibilidades existentes. Ou se, por outro lado, tal compatibilização é impossível e merece ser criticada de forma adequada.

Portanto, a presente dissertação terá, como pano de fundo da sua pesquisa o debate da filosofia política promovido pelas correntes liberais e marxistas sobre a garantia de direitos, utilizando-se do tema das políticas públicas em educação, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, para responder a seguinte pergunta: *vouchers* educacionais para a educação básica podem ser compatibilizados com os standards de direitos humanos estabelecidos pela ONU?

Responder essa questão se justifica em função da necessidade de realizar um debate acerca das formas de prestação de serviços públicos pelo Estado, principalmente diante da reconfiguração das lideranças políticas dos países, as quais têm demonstrado tendências à utilização de atores privados em suas políticas, como no caso do Brasil, a partir da Lei nº 13.429/17, que fala sobre a possibilidade de terceirização de todas as atividades de empresas, inclusive públicas (BRASIL, 2017).

A pesquisa também se justifica pela necessidade de encontrar mecanismos, dentro

das políticas públicas, que resguardecem os direitos humanos, impedindo que Estados cometam abusos de poder e utilizem formas execução dos serviços de educação que sejam incompatíveis com um regime pautado na promoção de direitos fundamentais, descumprindo assim suas obrigações internacionalmente contraídas.

Como objetivo em um plano geral, será feita uma investigação para apontar se existem possibilidades de estabelecer a adequação do instrumento de prestação da educação através do sistema de *vouchers* educacionais aos standards de direitos humanos, estabelecidos pelo direito internacional. Com relação aos objetivos específicos, o presente estudo visa expor o panorama dos *standards* de direitos humanos em relação ao direito à educação, delinear as tensões entre o direito internacional dos direitos humanos e a atuação de atores privados na prestação de direitos e introduzir o debate acerca de diferentes modelos de prestação de serviços. Finalmente, a presente pesquisa se valerá principalmente de investigação bibliográfica, especialmente de pesquisas disponíveis que analisem o *voucher* educacional, primordialmente, para suprir o trabalho acadêmico com informações e conceitos necessário para o desenvolvimento da análise.

Desta forma, após analisar detalhadamente o peso que a ONU atribui ao direito à educação e compreender de forma detalhada o conteúdo desta obrigação em relação aos Estados, é necessário realizar uma ponte entre o debate do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o debate dentro da filosofia política. Ambos possuem íntima relação, uma vez que o pensamento político-filosófico influenciou em grande medida não somente as concepções de direitos humanos utilizadas no Direito, mas também possui influência na tomada de decisão dos Estados, refletindo em suas políticas públicas. Dessa forma, a seguir, será visto o debate liberal e as contribuições da Economia e da Administração para tal debate, bem como os opositores das ideias expostas no segundo capítulo.

2 NOVA GESTÃO PÚBLICA E SEUS CRÍTICOS: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA ENTRE LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E A CONTRIBUIÇÃO DA ECONOMIA E DA ADMINISTRAÇÃO PARA O DEBATE PÚBLICO

Para compreender a polêmica acerca do uso de *vouchers* educacionais, é necessário, primeiramente, entender um pouco sobre o Estado e como o debate político acerca de seu papel influencia o processo de tomada de decisão quanto às políticas públicas. A visão sobre o que deve ser distribuído em uma sociedade justa e como isso será distribuído é fundamental para o debate aqui proposto. Desde o uso da força para a garantia da paz e da segurança no Estado do Leviatã de Hobbes até o Estado como distribuidor de riquezas em Rawls, há uma importância central das questões que envolvem a função do Estado e aquilo que é (ou não) permitido a ele fazer.

Para a presente discussão, é vital a compreensão do paradigma do Estado liberal clássico, das críticas a este tipo de organização, do Estado de Bem-Estar Social e das novas teorias liberais acerca dos papéis do Estado, notadamente, as teorias do liberalismo igualitário e do libertarianismo.

O presente capítulo tratará, portanto, do debate político sobre os deveres estatais, o que levará à discussão sobre os vouchers educacionais através das críticas feitas pela Teoria da Escolha Pública (TEP) e pela Nova Gestão Pública (NGP) sobre como esses deveres são executados. Finalmente, serão apresentadas as críticas à essas duas áreas de estudos, formuladas por autores em estudos empíricos e teóricos (neste caso, com forte matriz marxista), que possuem uma visão oposta sobre a TEP e a NGP.

2. 1 O paradigma do Estado liberal

O liberalismo político, em si, é um movimento da filosofia política pouco homogêneo e marcado por diversas fases. Pode-se apontar como um ponto inicial para o presente estudo as teorias utilitaristas, vertente de liberais como Bentham e Stuart Mill. Dentro do utilitarismo, há a preocupação com a soma geral da felicidade a ser obtida através das escolhas, sob uma perspectiva subjetiva; em última instância, ainda que o utilitarismo seja uma teoria sobre os fundamentos da moral, há inegável influência sobre o campo das decisões políticas.

Entretanto, as teorias formuladas por Bentham e Mill são diferentes entre si. Bentham teoriza um utilitarismo hedonista, em que a escolha a ser feita leva em consideração a obtenção do prazer, felicidade e evitar dor ou sacrifício. O bem-estar individual é medido pela presença

de estados mentais conscientes, discerníveis por introspecção. Já o utilitarismo de Mill trata especificamente da satisfação ou frustração de preferências (MILL, 2004, p. 8).

A crítica ao utilitarismo hedonista mais objetiva é a de que, em geral, as pessoas fazem coisas que pioram seus estados mentais para que, posteriormente, possam alcançar um maior prazer ou satisfação – treinar para uma competição ou passar vários anos estudando Medicina para poder se formar como médico. A lista seria interminável. Se, portanto, for afirmado que todas essas realizações ocorrem à custa do bem-estar individual, talvez a concepção de bem-estar adotada não seja a mais correta – ou até mesmo a melhor.

O utilitarismo de Mill, portanto, se baseia na falha do argumento principal de Bentham. Mill articula uma concepção que trabalha o bem-estar a partir de prazeres superiores e inferiores, afirmando que os seres humanos derivam mais utilidade de prazeres superiores e das suas capacidades mais elevadas (MILL, 2001, p.57). A concepção de bem-estar adotada por Mill é objetiva, não diz respeito ao agente em si, mas a aspectos alheios a ele.

A plausibilidade do utilitarismo de preferências se dá ao responder, aparentemente, o problema da neutralidade, rejeitando o paternalismo sobretudo nas decisões sobre políticas públicas e na atuação das instituições; os governantes não poderão escolher o que é melhor fazer com base em suas preferências (DE VITA, 2007, p. 149).

Porém, Mill também não se encontra isento de críticas. As preferências são maleáveis e, por vezes, podem levar a escolhas não razoáveis por parte dos indivíduos. Pode-se apontar como um exemplo preferências discriminatórias ou que, para que possam ser satisfeitas, violem direitos fundamentais e a integridade de outras pessoas; a frase “bandido bom é bandido morto”, uma crença popularmente difundida na sociedade brasileira, se encaixa nesse pensamento.

Conforme afirma Álvaro de Vita (2007, p. 151), uma saída liberal para esse problema encontra-se inclusive nos escritos de Dworkin: a compreensão de direitos fundamentais como trunfos sobre as escolhas advindas de cálculos welfaristas¹⁴. As cartas constitucionais e as revisões judiciais em geral têm o objetivo de proteger certas liberdades individuais contra os desejos da maioria da população; um grupo maior de pessoas votando em favor de uma medida que aumenta o bem-estar geral, mas que, para isso, necessita da transgressão de certos direitos esbarra em um sistema que visa garantir o mínimo de estabilidade para os componentes da

¹⁴ “Welfarista” é um termo que deriva de *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, que pode ser definido como um sistema generalizado, que abrange o conjunto da população, seja qual for seu estatuto de emprego ou rendimento, com prestações uniformes à essa população através de um serviço público único (ROSANVALLON, 1981, p. 115).

minoria que perdeu a disputa.

Outra crítica às preferências é que estas podem ser fúteis, ou seja, podem se tornar “gostos caros”. O utilitarismo (tanto de Bentham quanto de Mill) tem igual consideração pelas preferências de todos os indivíduos, levando a sério a satisfação dessas preferências e o consequente alcance do bem-estar. Mas qual seria a base para julgar a razoabilidade das exigências?

Se há uma pessoa que se satisfaz com apenas água e farinha de soja e outra que se sente infeliz sem comidas e bebidas finas e caras, somos levados a crer que seria justo disponibilizar mais recursos para a segunda pessoa, em detrimento da primeira (ARROW, 1973, p. 254). Mas não é razoável, claramente, sustentar que há uma obrigação de dispor de mais recursos (geralmente escassos) para quem desenvolveu gostos caros.

E ainda que exista o argumento de Harsanyi (1982 *apud* DE VITA, 2007, p. 154) de que as preferências não razoáveis e os gostos caros devem ser avaliados a partir da capacidade do agente de tomar decisões informada e racionais, sem se basear em crenças factuais equivocadas ou sob fortes emoções, é difícil não pensar que existiria um certo paternalismo na correção desta escolha equivocada (DE VITA, 2007, p. 154).

Finalmente, o último argumento contra o utilitarismo de preferências leva em conta o background institucional ou cultural dos indivíduos, que acaba por interferir em suas escolhas e satisfações. Conforme critica Amartya Sen (1984, p. 34), é possível pensar que muitas pessoas possuem certas preferências por já estarem acostumadas a situações de opressão recorrente, e, portanto, esperam pouco da vida, alegrando-se com coisas muito simples, quando poderiam ter aspirações mais complexas. Essa é uma situação de manifesta arbitrariedade pois, mesmo que haja uma satisfação de suas preferências, é difícil acreditar que estas pessoas estão recebendo um tratamento condizente com a dignidade humana.

O utilitarismo restou, durante muito tempo, como uma teoria preponderante sobre as escolhas, especialmente no campo das coisas públicas. Porém, essa vertente do liberalismo não restou sem críticas. No marco temporal da virada do século XIX para o século XX, teóricos como Marx atentaram para a situação dos trabalhadores industriais e para o tratamento dado a esses trabalhadores e a sua força de trabalho. O liberalismo, enquanto teoria, foi (e ainda é) duramente criticado por não ser uma doutrina aplicável a todos, mas somente a certas pessoas que poderiam exercer sua liberdade, pois tinham condições (inclusive financeiras) para isso.

O Estado, portanto, passou a incorporar, ainda que com certas adaptações, algumas críticas oriundas não somente do marxismo enquanto doutrina política, mas também das lutas do operariado, insatisfeito com as condições de trabalho então vigentes. A partir de então, o

Estado passa a não mais ser somente uma estrutura que executa funções essencialmente burocráticas (arrecadação de impostos, expedição de licenças, administração da justiça) mas passa também a ser o executor de políticas para os direitos da população, através de sistemas de saúde e de previdência social, que antes eram prestadas de forma privadas por cooperativas e associações. Muda, portanto, seu papel: de mero organizador e executor de tarefas voltadas para a coisa pública, para o de provedor de políticas e o garantidor de direitos¹⁵.

Neste contexto é que surge a teoria da justiça liberal formulada pelo filósofo John Rawls, que se torna um novo paradigma dentro do liberalismo. A clássica dicotomia liberdade *versus* igualdade tenta ser superada com a proposta de Rawls, que apresenta um liberalismo mais consciente das críticas feitas ao utilitarismo e que se preocupa com a distribuição de riquezas dentro da sociedade.

Dentro da teoria rawlseana, a sociedade é vista como uma rede de interações necessárias para que os seres humanos possam alcançar seus objetivos de vida e, portanto, vivenciar a sua liberdade. Porém, o esquema não se esquece que existem, no mundo real, desigualdades que prejudicam as potencialidades das pessoas e que, portanto, seria papel do Estado a correção dessas desigualdades, na medida do possível.

Rawls parte, para a concretização deste plano, de uma perspectiva contratualista, a partir da experiência mental do véu de ignorância. Entretanto, o contratualismo aqui empregado não é o mesmo de Hobbes, Locke ou Rousseau, que consiste em estabelecer autoridade e obrigações legítimas, mas na afirmação de regras de justiça (RAWLS, 1999, p. 57).

Uma vez no véu de ignorância, os participantes não sabem qual sua cor, seu sexo, sua posição social ou qualquer outra característica, mas deverão alcançar princípios sólidos de justiça, a partir dessa “posição original”; os participantes não sabem se, uma vez extinto o véu, serão os membros mais ou menos favorecidos de uma dada sociedade. Portanto, racionalmente, devem escolher aqueles princípios que beneficiem, o máximo possível, a todos, ou princípios de justiça como equidade (RAWLS, 1999, p. 119). Conforme afirma Merquior (2014, p. 246), as pessoas no véu de ignorância não são altruístas – e a experiência em si não se trata disso – apenas sabem que seus interesses podem entrar em conflito com os interesses de outras pessoas, em um mundo em que os recursos tendem a ser escassos.

¹⁵ Paralelo ao debate político – filosófico que se debruça sobre os deveres do Estado, há a assinatura de Convenções e Tratados Internacionais de direitos humanos, que preveem os direitos sociais como fundamentais. Durante as décadas de 1960 e 1970, tais questões foram centrais não somente na filosofia política (com o lançamento de Uma Teoria da Justiça por Rawls em 1971) mas também nas discussões do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a adoção do PIDESC pela ONU em 1966 e posterior entrada em vigor em 1976.

A partir da situação proposta, dois princípios são possivelmente escolhidos: 1) a cada um deve caber um direito igual ao máximo de liberdade compatível com uma medida semelhante à empregada para todos os demais; 2) só devem ser permitidas desigualdades sociais até onde beneficiem os membros menos favorecidos da sociedade (o que se caracteriza pelo “princípio da diferença”). Essa escolha segue o que Rawls alega ser o princípio maxmin: já que não há certeza sobre a real posição de cada um fora do véu de ignorância, deve-se escolher a regra que minimiza os riscos de serem prejudicados, dentro de uma situação de risco máximo (RAWLS, 1999, p.56).

Entretanto, apesar de todo o espírito igualitário da proposta desse autor, há uma prioridade do primeiro princípio (máxima liberdade compatível) sobre o segundo (igualdade). Essa prioridade é típica do equilíbrio liberal norte-americano, em que se contempla uma democracia constitucional e uma economia livre – mas que abre espaço para um regime liberal socialista (MERQUIOR, 2014, p. 246-247).

O esquema rawlseano aceita a intervenção estatal na liberdade em nome da promoção da igualdade, mesmo que essa promoção, a olhos marxistas, seja insuficiente. Ainda assim, é inegável a contribuição de Rawls ao debate político, como afirma Barry:

Quando falamos da estrutura básica da sociedade, estamos preocupados com o modo pelo qual as instituições funcionam sistematicamente para beneficiar alguns e prejudicar outros. A incorporação por Rawls dessa noção de estrutura social em sua teoria representa a chegada da filosofia política liberal à era da razão. Pela primeira vez, uma personalidade central de uma tradição em geral individualista levou em conta o legado de Marx e Weber ao reconhecer que as sociedades têm padrões de desigualdade que persistem ao longo do tempo e formas sistemáticas de distribuir as pessoas em suas hierarquias de poder, status e dinheiro (1995, p. 214).

A vertente liberal igualitária, em linhas gerais, prega a incorporação pelas instituições básicas da sociedade a igual consideração pelo bem-estar de todos, a fim de possibilitar a liberdade dos indivíduos e a sua busca pela concretização de seus projetos de vida. Ou, como definido como José Roberto Merquior (2014, p. 259), o liberalismo igualitário está muito mais próximo da liberdade positiva, da justiça social e pela substituição da economia de *laissez-faire*¹⁶. Ainda que esse seja um projeto ambicioso, pois mesmo as sociedades mais desenvolvidas economicamente não conseguem incorporar esses ideais de forma plena (DE VITA, 2007, p. 23), é possível concordar que a igual consideração e as preocupações com a

¹⁶ Neste caso, não estão inclusos libertários com F. V. Hayek e Robert Nozick, em função do seu libertarianismo ser uma visão mais radical do liberalismo clássico como um todo.

justiça como um todo são características desejáveis às instituições e, por isso mesmo, deve-se tê-las como um objetivo a ser perseguido.

A exequibilidade política da crença liberal igualitária de imparcialidade das instituições é alvo de críticas, inclusive dentro do próprio liberalismo filosófico. Conforme afirma Nagel (1991, p. 61), o grande problema da teoria política igualitária, da social democracia e da esquerda antiautoritária é formular instituições que sirvam ao ideal de imparcialidade igualitária sem exigir demasiada imparcialidade dos indivíduos que ocuparão nessas mesmas instituições posições instrumentais.

Atento a esta questão, Amartya Sen propõe um esquema mais realista, criticando o que chama de “institucionalismo transcendental”, ou a busca, dentro da filosofia política (e, em especial, na teoria de Rawls) por um arranjo perfeito e irretocável de processos de distribuição de bens. A concretização desta crítica se encontra em sua teoria das capacidades, em que Sen estabelece a pobreza como um estado de privação de direitos, que impede os sujeitos de realizarem suas aspirações, em função de não poderem desenvolver plenamente suas capacidades.

Neste sentido, uma das principais contribuições do economista ao debate sobre as teorias da justiça e, especialmente, para um fortalecimento do liberalismo enquanto escola de pensamento filosófico, é a ideia de que as características dos indivíduos, a depender do contexto em que vivem, influenciam a sua fruição dos bens que foram distribuídos pelo Estado (SEN, 2000, p. 87).

Portanto, o “institucionalismo transcendental”, ou a ideia de que uma justiça perfeita, organizada em um arranjo ideal não deve ser esquecido completamente, mas deve ser feita uma adaptação dos ideais de justiça para a realidade das comunidades políticas; em grande medida, Sen defende inclusive a comparação entre o estado de coisas para a realização de políticas públicas pautadas na justiça social (SEN, 2011, p. 143).

Um exemplo são as políticas de gênero, que buscam diminuir a discrepância salarial entre homens e mulheres – em um cenário ideal, pautado por uma ideia de “justiça perfeita”, talvez uma política que não consiga equiparar os salários completamente, mas diminua bastante o *gap* entre eles não seja adequada, entretanto, para uma teoria mais realista da justiça social, como a de Sen, tal política poderá ser avaliada como bastante positiva.

Na teoria de Sen, o Estado passa a ter um papel mais amplo que em Rawls, pois não somente deverá redistribuir os bens, mas também propiciar a sua adequada fruição. O Estado não poderá, portanto, apenas construir hospitais e escolas, mas certificar que esses estabelecimentos sejam acessíveis e tenham qualidade adequada. Não por acaso, o economista

ajudou a formular o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado hoje pelas Nações Unidas como um medidor multidimensional do desenvolvimento dos países, focando não somente na renda per capita, mas em aspectos como expectativa de vida e escolaridade da população.

Não obstante o liberalismo igualitário de Rawls ser um divisor de águas que incorporou críticas weberianas e marxistas ao discurso liberal, há críticos que divergem radicalmente dessa ideia, mas que se mantêm fiéis ao ideal de liberdade como valor mais relevante a ser considerado na vida em sociedade. É o caso de Robert Nozick em *Estado, Anarquia e Utopia*. Para Nozick, o liberalismo rawlseano não leva propriamente em conta as diferenças entre os indivíduos e, por consequência, não leva a sério os direitos individuais.

Conforme afirma De Vita (2007, p. 35), Nozick não está fundamentando sua teoria em direitos, ou ao menos em uma concepção de direitos que leve em conta o esforço estatal para redução de desigualdades sociais. Como o próprio libertário afirma, um defensor do Estado ultramínimo não pode admitir a intervenção estatal no sentido de forçar alguém a pagar tributos (ou seja, contribuir forçadamente ao bem-estar de outros), pois essa seria uma violação da liberdade individual. Ao mesmo tempo, não será considerada uma violação aos direitos o Estado deixar de prover arranjos garantidores de direitos – mesmo que isso facilite a violação por outras pessoas (NOZICK, 1971, p. 30).

Porém, ainda que o libertarianismo de Nozick seja bombardeado por críticas de todos os lados (e não sem motivo), é preciso lembrar que ainda há um traço de justiça social em seus escritos – ainda que muito sutil e discreto. Nozick acredita na aquisição justa de bens, o que nos leva a crer que também defende compensações por dívidas históricas. A propriedade só poderá ser tida como justamente obtida se, no seu processo de obtenção, não o foi por meio de violência (como a retirada forçada) ou trapaças que impeçam outras pessoas de acessarem legitimamente a terra. Nestes termos, as injustiças nesse processo levam ao direito a compensações¹⁷. Mas é importante atentar que, ainda que Robert Nozick não seja tão negligente com a justiça no seio da sociedade, conforme o afirmem, sua teoria é, no todo, bastante insatisfatória no que tange às desigualdades sociais.

Isso porque deve-se considerar que nem todas as pessoas são razoáveis em suas ações.

¹⁷ Curioso notar que, apesar de ser usualmente tido como um teórico defendido pela direita política, Nozick, enquanto libertário, faz também uma grande defesa das liberdades civis que, talvez, chocaria seus supostos defensores. Acreditamos que, se ainda estivesse vivo, o autor defenderia não somente pautas como a legalização das drogas, mas também grupos defendidos tradicionalmente pela esquerda política, como quilombolas e indígenas, já que suas terras sempre foram objeto das mais diversas violências e trapaças pelos colonizadores e latifundiários.

O título de Estado, Anarquia e Utopia não foi dado à toa: o anarquismo está muito mais próximo de Kant do que imaginamos. Ao mesmo tempo que o Estado não poderá forçar as pessoas a disponibilizarem uma parte de seus bens para o bem comum, é possível que essas mesmas pessoas possam, voluntariamente, dispor desses bens para esse fim (vide o exemplo de Wilt Chamberlain, o jogador de basquete citado na obra). Mas em que medida pode-se esperar que façam isso?

Como afirma Henry David Thoreau (2001, p. 13), nem sempre o Estado utiliza os recursos disponíveis da melhor forma possível (como o exemplo do autor para os impostos da Guerra do México e para financiar a captura de escravos fugitivos durante a era colonial nos EUA). Entretanto, alguns usos do dinheiro proveniente de tributos podem ser tidos como legítimos (no exemplo do próprio Thoreau, o pagamento de impostos para a pavimentação das ruas, já que ele gostaria de ser tido como “um bom vizinho”) (2001, p. 15). Certa dose de coerção pode ser positiva, na medida em que possibilita, factualmente, a vida em sociedade – ainda que minimamente.

Diante desse rápido resumo das vertentes liberais, é preciso dizer mais uma vez que o liberalismo, em si, não é homogêneo e que, inclusive, não existe somente o liberalismo enquanto pensamento da filosofia política, mas também o liberalismo econômico, de autores como Friedrich Von Hayek e o próprio Milton Friedman, ambos economistas de formação.

Há uma intersecção entre o liberalismo econômico e o filosófico na medida em que as muitas reformas realizadas nos Estados durante o final do século XX e início do século XXI foram fundamentadas não somente na eficiência da prestação de serviços públicos, mas categoricamente na liberdade dos indivíduos. Liberais mais ortodoxos como Friedman afirmam isso; em entrevista, o economista afirma que:

Estamos falando desde o início da liberdade. Ainda que certo número de minhas proposições tenham tido o efeito imediato de melhorar nosso bem-estar econômico, não é, para falar a verdade, mais do que um objetivo secundário, em comparação à preservação da liberdade individual (1973, *apud* DE VITA, 2007, p. 32).

E, em certa medida, o liberalismo econômico é acusado pelos filósofos políticos de matriz marxista como um movimento reacionário, muito mais que o próprio liberalismo político em si. Usualmente, “neoliberalismo” é um termo pejorativamente utilizado para designar nem tanto o liberalismo político, mas a junção entre o libertarianismo de autores como Nozick (que rejeitam a ideia de justiça social e o Estado como responsável pela redistribuição de recursos na sociedade), as reformas propostas pela Nova Gestão Pública

(NGP) e as análises feitas pela Teoria da Escolha Pública (TEP), ambas influenciadas pelo liberalismo econômico e pelo libertarianismo filosófico. Como o tema do presente trabalho está voltado principalmente para os aspectos da administração pública na prestação dos serviços de educação, notadamente tendo como objeto de estudo vouchers educacionais, o termo neoliberalismo passará então a se referir principalmente aos princípios da NGP e as suas propostas de reformas administrativas (incluindo aí os vouchers).

De qualquer forma, o liberalismo econômico teve inegáveis contribuições positivas para a forma como o Estado é visto, marcado especialmente pela desconfiança de que poderia prestar bons serviços, em prol do interesse público – aliás, um termo vago e altamente manipulável. Dentre os estudos políticos que possuem intersecções com a economia, é de interesse para este trabalho a Teoria da Escolha Pública. Em linhas gerais, o Estado não é composto por funcionários públicos e políticos totalmente altruístas, interessados somente no bem da população e que abnegam seus interesses pessoais, mas é uma instituição formada por pessoas suscetíveis a disputas de poder e a interesses de grupos.

Um exemplo dessa falha de governo é o livro de William Niskanen, *Burocracia e o Governo Representativo*, de 1971, que sugere que as pessoas em organismos públicos procuram maximizar seus orçamentos, o que pode trazer consigo *status*, poder e conforto. A pressão exercida por burocratas, portanto, pode ter muito menos a ver com a concretização do interesse público e mais com a manutenção de seus interesses enquanto grupo.

Outro exemplo do aparelhamento do Estado por grupos de interesse advém do artigo de autoria de George Stigler (1971). Segundo o autor, os interesses concentrados de grupos profissionais, como as indústrias farmacêuticas, lhes dão um forte incentivo para pressionarem o governo em favor de seus interesses; neste sentido, as agências regulatórias não são criadas com o intuito de manterem as regras do jogo, mas de favorecerem justamente os clusters empresariais, em um jogo de troca de favores (STIGLER, 1971, p.14).

Para a TEP, portanto, se o mercado possui falhas que levam a resultados insatisfatórios, tampouco o Estado encontra-se em melhor posição, possuindo também profundas rachaduras em sua estrutura que impedem um perfeito funcionamento de seus órgãos. Os estudos da TEP possuem uma raiz comum com a NGP, que é justamente a descrença quanto à capacidade do Estado de exercer suas funções administrativas de forma eficaz e eficiente. A TEP realiza uma crítica ao aparelho estatal, quanto a NGP busca formular soluções a críticas semelhantes.

A NGP, oriunda da intersecção entre os estudos da política e da administração, parte da crítica às estruturas burocráticas ineficientes e altamente hierarquizadas do Estado – como

parte da solução, propõe uma mudança dessas mesmas estruturas, a partir de um olhar do setor privado. A introdução de novas formas de políticas públicas, que utilizam inclusive prestadores privados – como no caso dos *vouchers* – é a base desse fenômeno que ocorre na administração pública, e tem repercussões no direito e na política, conforme veremos.

2.2 A Nova Gestão Pública

Para melhor compreender no que consiste a NGP, é preciso primeiramente debruçar-se sobre a obra de Max Weber, que aponta para as particularidades do crescimento do Estado e para a burocratização. Não é de se estranhar que, tanto a TEP quanto a NGP se debruçam sobre os escritos de Weber para realizarem suas críticas ao Estado (CHEUNG, 1995, p. 27); o liberalismo (tanto o filosófico quanto o econômico) sempre viu o Estado com desconfiança e cautela e, ainda que a crítica weberiana não seja igual à crítica liberal ao Estado, Weber está preocupado com as estruturas hierárquicas dentro da burocracia estatal a partir de um olhar sociológico, é possível dizer, inclusive, que sua obra é semi-liberal – não por propor alternativas à burocratização, mas justamente por criticá-la de forma tão detalhada (MERQUIOR, 2014, p. 169).

Na visão de Weber, conforme as mudanças da sociedade, o Estado passa a ser visto cada vez mais como prestador de serviços, devendo então se organizar para executar tais tarefas, ampliando suas estruturas burocráticas e complexas (WEBER, 1982, p. 238); tais estruturas são fundamentadas na dominação racional-legal, fundamentada em leis, normas e regras e a burocracia seria uma forma de organizar a sua atuação, separando as esferas pessoais e profissionais, e tornando-as imunes à paixão, ódio e outros elementos pessoais (WEBER, 1982, p. 251).

A burocracia racional teria, na visão do autor, as seguintes características: o formalismo, exigido para garantir a todos a igualdade de oportunidades; a realização das tarefas burocráticas conforme critérios utilitários-materiais, a serviço dos beneficiários, com a fundamentação da racionalidade na base técnica e econômica, e a maximização dos resultados organizacionais, se pautando por aspectos econômicos (WEBER, 1982, p. 256).

O autor argumenta ainda que a burocracia é o meio de poder tecnicamente mais desenvolvido, racionalizado (pois atua através de regras, finalidades, meios, impessoalidade e é “objetiva”) e que, por isso, se desumaniza ao se afastar de tudo aquilo que é emocional e, portanto, humano (WEBER, 1982, p.251).

As consequências da burocratização podem ser sentidas pelos usuários dos serviços

estatais e pelos próprios burocratas. Seguir as regras sem questionamentos acaba por se tornar um ritual burocrático, que afasta as organizações de seus objetivos e da eficiência (MERTON, 1949, p. 560). Como consequência, não somente os usuários passam a receber serviços ineficientes, mas os próprios funcionários públicos não se sentem parte dos órgãos em que trabalham, pois a hierarquia imposta não lhes permite inovar e encontrar novas formas de solucionar problemas existentes (OSBORNE; GAEBLER, 1993, p. 15).

Neste sentido, as organizações (aqui entendidos como órgãos públicos e prestadores de serviços estatais) passam a não mais estarem vinculadas estritamente com seus objetivos originais, tendo um verdadeiro desvirtuamento de sua função e, como consequência, passam a serem vistas com desconfiança e cautela pelos cidadãos, que não acreditam que possam ter serviços de qualidade prestados pela burocracia estatal. O aparato do Estado passa a ser uma mera estrutura formal, que existe independentemente de realizar suas tarefas de forma adequada e de entregar à sociedade resultados aceitáveis.

Em resposta à ineficiência estatal, surge a Nova Gestão Pública, como um movimento acadêmico e, posteriormente, político (que, apesar de tudo, não foi uniforme), e que passa a ser exercido por volta da década de 1970 em países principalmente anglo-saxões, como os EUA e a Inglaterra, mas que também foi adotado por outros países especialmente na década de 1990 (BARZELAY, 2001, p. 120).

Em suma, a NGP está voltada, principalmente, para a eficiência do setor público na entrega dos serviços à população. O Estado passa a não mais a “comandar o barco”, mas a navegá-lo, passando de prestador direto dos serviços a regulamentador, repassando a execução de tarefas principalmente a entes privados, diante da eficiência desse setor e de suas técnicas (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2014, p.39). Os serviços que continuam sob a tutela direta do Estado passam a ser fortemente marcados pelo incentivo à novas formas de organização, novas estruturas e caminhos alternativos para a resolução de problemas – aquilo que Osborne e Gaebler (1993, p. 18) chamam de “espírito empreendedor”.

Contudo, é preciso atentar para o fato de que a NGP em si é muito mais um instrumento conceitual criado para estruturar discussões acadêmicas sobre mudanças contemporâneas na organização e na gestão do governo executivo (BARZELAY, 2001, p. 14).

Para autores como Hood e Jackson, a NGP pode ser tanto vista como um argumento administrativo bem como uma filosofia administrativa (*apud* BARZELAY, 2001, p. 15). Enquanto argumento administrativo, a NGP consiste em sistemas de ideias acerca do desenho institucional da forma de gerir as coisas públicas. Qualquer argumento administrativo pode ser decomposto em outros sub-argumentos, que consistem basicamente em dois valores: a

eficiência das tarefas exercidas e a honestidade e equidade da atuação da máquina pública. Basicamente, esses valores norteiam toda a execução das atividades públicas dentro da NPG (BARZELAY, 2001, p. 16-18).

Por sua vez, a NGP como filosofia administrativa parte de uma tentativa de explicar a agenda governamental em certo período de tempo e em dado lugar. Hood e Jackson sugerem que essa agenda é atribuível ao clima da opinião pública sobre o desenho de políticas; no caso da NGP, esta foi um evento que estabeleceu um clima favorável a diversas doutrinas, de uma mesmo ramo comum (HOOD; JACKSON, 1991, p.33).

Entretanto, para autores como Dawson e Dargie (2002), a NGP é um movimento, uma ideologia que influenciou o desenvolvimento do setor público, visto como ineficiente e não efetivo, em função do aumento dos custos operacionais e do declínio da qualidade dos serviços prestados (DAWSON; DARGIE, 2002, p. 34).

Com isso, políticos e seus assessores voltaram-se para o setor privado para produzirem mudanças. Essa corrente de pensamento prega que empresas e setor público não precisam ser organizados de formas tão diferentes, apesar de terem objetivos diferentes; uma das suas formas de organização, por exemplo, seria o quase-mercado, com organizações públicas sendo comandadas por gestores privados (DAWSON; DARGIE, 2002, p.35).

Entretanto, as autoras afirmam que a NGP como um objeto de estudo acadêmico não foi necessariamente encorajada pelos estudiosos, mas foi principalmente alavancado por movimentos políticos (DAWSON; DARGIE, 2002, p.38).

Há ainda autores, como Batley e Larbi (2004, *apud* MONGKOL, 2011, p. 36) que categorizam a NGP em dois conjuntos de ideias. O primeiro enfatiza melhoras gerenciais e reestruturação, o que inclui descentralização, desagregação e diminuição do aparato público, objetivando a eficiência, efetividade e a qualidade dos serviços. Já o segundo conjunto de ideias enfatiza os mercados e a competição, o que inclui contratar ou adotar estilos de gerenciamento privado para a prática pública. Basicamente, a NGP aqui se torna uma série de abordagens gerenciais e técnicas que são emprestadas do setor privado e aplicado no setor público.

Neste sentido, o estudo de Ferlie et al. (1996) classifica quatro diagnósticos elaborados pelas políticas pautadas na NGP sobre problemas de gestão pública (eficiência, descentralização, “em busca de excelência” e “orientação aos serviços públicos”) e lembra que os contextos nacionais influenciarão esses diagnósticos e, conseqüentemente, as reformas realizadas (FERLIE ET AL., 1996, p. 13-14).

Ao mesmo tempo, fatores culturais também são importantíssimos – se reformas são

contrárias ao conteúdo dos valores culturais de determinada sociedade, suas chances de serem bem-sucedidas diminuem (FLYNN, 2002, p. 70).

Mas, de todo os autores aqui citados, talvez os que tiveram maior poder de disseminar essa ideia para o público em geral, e não somente o acadêmico, foram David Osborne e Ted Gaebler, autores de “Reinventig Government”, lançado em 1993. Neste livro, os autores relatam as experiências bem-sucedidas de algumas cidades americanas que adotaram modelos de gestão pautados na NGP.

Adicionalmente, os autores buscam deixar claro que, ao menos na sua visão, a NGP não é uma forma de substituir o Estado, nem de aumenta-lo ou diminuí-lo, mas de fazê-lo funcionar melhor, e também esclarecem que esse funcionamento não tem a ver com o ódio aos burocratas (ou funcionários públicos, nesse caso), mas a rejeição à burocracia quando ela se torna um entrave à concretização do bem público (1993, p. 34).

Para os autores, a Nova Gestão Pública é principalmente uma renovação das estruturas estatais, sem o excesso de burocracia e sem necessariamente o aumento da carga tributária para fazer mais e melhor. Não se trata, por exemplo, de privatizar (ou ao menos não imediatamente) um hospital público porque ele é muito dispendioso e pouco eficiente no atendimento às pessoas, mas de entender primeiramente quais são as características que levam tal hospital a ser caro e ineficiente: há um gasto desnecessário com energia elétrica ou com água? Os funcionários se sentem motivados para exercer suas funções? O material que o hospital utiliza possui um bom custo benefício ou as compras são feitas baseadas apenas no preço dos materiais (na maioria das vezes de qualidade inferior à desejada) ou estão sendo alocado recursos em materiais supérfluos? (OSBORNE; GAEBLER, 1993, p. 36).

Todas essas perguntas devem ser feitas e os autores deixam claro que a privatização é uma saída possível em certos casos, quando não há possibilidade do Estado exercer aquela função ou prover um serviço específico. Do contrário, a NGP serve como uma ferramenta de auxílio, trazendo conceitos da administração privada para auxiliar a atuação pública: visão, metas, esquemas organizacionais etc (OSBORNE; GAEBLER, 1993, p.45). Um governo empreendedor, segundo os autores (1993, p. 19), é um governo que busca novas formas de utilizar o dinheiro público a fim de se tornar mais eficiente e eficaz para as pessoas, e não necessariamente um governo que privatiza todo o seu aparato.

Logo, temos que as reformas pautadas na NGP (independentemente de serem entendidas somente como um movimento acadêmico ou somente como um movimento político) foram adotadas principalmente num contexto de dinamização dos serviços públicos. É fato que, nos países que conseguiram implementar o Estado de Bem-Estar Social de maneira

plena, como a Inglaterra, as reformas foram extremamente criticadas, muito em função do alinhamento conservador de governantes desta época, como a ex-primeira ministra Margaret Thatcher.

Especialmente na década de 1990, a NGP teve grande influência na reestruturação do Estado, não somente na oferta dos serviços públicos, mas também quanto às questões orçamentárias e organizacionais. Esse fenômeno, documentado por Osborne e Gaebler (1993, p.3) nos EUA, tem como exemplo a cidade de Visalia, nos EUA, em que a reformulação do orçamento dos serviços públicos da cidade incentivava os gestores públicos a utilizarem o dinheiro público de forma consciente, otimizando-o e evitando gastos desnecessários.

No caso do Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não conseguiu ser efetivado, com prestação de serviços de forma deficitária e consequente violações de diversos direitos humanos (DE CARVALHO, 2009, p.173). A NGP chegou ao país na década de 1990, com o intuito de reformar o aparato público e pautá-lo na eficiência; o principal nome desse conjunto de reformas foi Bresser Pereira.

Segundo Bresser Pereira (1993, p. 39) a América Latina, incluindo o Brasil, sofreu a crise da dívida, ocasionada pela crise fiscal do Estado e pela exaustão da estratégia desenvolvimentista, baseada na substituição de importações e pela intervenção ativa do Estado no setor produtivo da economia. O Estado cresceu demais na região – mesmo sendo deficitário – e foi fruto de um populismo que arrasou diversos países.

Duas abordagens tentam resolver esse problema: a do “consenso de Washington”, mais conhecida como abordagem neoliberal e a abordagem social-democrática ou da crise do Estado. A primeira afirma que a crise é oriunda da força excessiva de um Estado que cresceu demais enquanto a outra afirma que a causa da crise é o enfraquecimento do Estado que foi à falência ao mesmo tempo que o desenvolvimentismo se tornou obsoleto. Ambas as abordagens concordam com privatizações de estatais e a liberalização dos mercados, mas enquanto a abordagem neoliberal quer diminuir a força e o papel do Estado, a abordagem social-democrática busca justamente recuperar esse papel (BRESSER PEREIRA, 1993, p. 39).

Entretanto, o autor propõe uma terceira abordagem, que defende a crise como essencialmente fiscal, que é reflexo não somente do déficit público, mas do endividamento público excessivo. A imobilização do Estado, nessa abordagem, não é a causa e sim a consequência. Essa abordagem defende as medidas liberalizantes, voltadas para o mercado, mas não confunde reformas orientadas pelo mercado com reformas coordenadas pelo mercado. A economia deve ser o mais competitiva o possível, interna e externamente, mas a sua coordenação deve ser mista: o mercado deverá alocar os recursos, mas o Estado, depois

dos ajustes fiscais, deverá assumir funções de coordenação nas diversas áreas – social, tecnológica, ambiental e, adicionalmente, realizar os principais investimentos na infraestrutura (BRESSER PEREIRA, 1993, p. 47).

O autor também afirma que:

A idéia (sic) de que a crise é consequência (sic) de um Estado fraco demais, e não forte demais, é essencial à abordagem da crise do Estado. A crise não é consequência (sic) de um Estado que cresceu demais e se tornou muito forte, mas de um Estado que cresceu demais e se tornou muito fraco, incapaz de encaminhar suas próprias funções específicas e de complementar o mercado como deveria. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que foi o resultado de um crescimento desordenado e distorcido do aparato estatal. O objetivo das reformas estruturais não deveria ser o de se chegar a um “Estado mínimo”, como querem os neoliberais, mas o de fortalecer o Estado e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, coerente com novas e limitadas formas de intervenção estatal (BRESSER PEREIRA, 1993, p. 48).

Bresser Pereira, portanto, classifica-se como um teórico que vê a NGP com cautela, e não nega o lugar do Estado na promoção do desenvolvimento. Suas ideias foram importantes para a reformulação da administração pública brasileira, inclusive com a inserção do chamado Terceiro Setor no direito administrativo pátrio durante o período em que foi ministro no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (SANO, 2003, p.18).

Curioso notar, entretanto, que nos países que utilizaram as reformas propostas pela NGP há o discurso de oposição que se pauta na limitação de direitos, não somente da população, mas dos funcionários públicos; contra esse argumento, os defensores mais conservadores da NGP argumentarão que esses grupos de servidores são como *clusters* interessados somente em defender seus benefícios e privilégios.

No caso do direito à educação, existe uma estreita relação do uso de *vouchers* educacionais com a NGP: a competição entre escolas, em um sistema de quase-mercado, gera um aumento da competitividade dos prestadores e uma consequente melhoria dos serviços, bem como promove a liberdade dos usuários ao deixar em suas mãos a escolha de qual estabelecimento educacional frequentar. Ainda que Friedman seja economista, e que seu trabalho esteja intimamente relacionado com a Teoria da Escolha Pública, sua ideia de *vouchers* educacionais inseriu-se dentro dos estudos da NGP por envolver a participação de atores privados na execução das políticas educacionais (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2014, p.31). Conforme será visto nesta dissertação, tanto os *vouchers* educacionais quanto a NGP não estão isentas de críticas.

2.3 Críticas à Nova Gestão Pública

Autores das mais variadas áreas do conhecimento criticam a NGP, por diversos motivos. Administradores, juristas defensores de direitos humanos e educadores serão alguns dos críticos expostos nessa seção. Em geral, as críticas à NGP se dividem em dois grupos: apontamentos feitos à Nova Gestão Pública enquanto um conjunto de medidas que atuam como instrumentos de gestão e enquanto jogo de linguagem (HODGE; GREVE, 2007, p.546).

O primeiro grupo de críticas está mais pautado em estudos empíricos e casos práticos, que demonstram os problemas na NGP. Já o segundo grupo está pautado em questões teórico-políticas, entendendo que o “jogo de linguagem” representado pela NGP na verdade é um ardid para a desconstrução do Estado e a não garantia de direitos de forma institucionalizada (TEISMAN; KLIJN, 2001, 2002).

2.3.1 NGP enquanto instrumento de gestão

Partindo do pressuposto de que a NGP pode ser um instrumento (ou um conjunto de práticas) para o gerenciamento público, há a interessante crítica acerca do paradoxo da “centralização através da descentralização”. Dar aos gestores públicos mais autoridade para gerenciar programas pode resultar em concentrar a tomada de decisão nesses mesmos gestores. Ironicamente, a NGP poderia acabar não encorajando a descentralização (ou afastar as hierarquias rígidas) nas organizações públicas como ela afirma (MONGKOL, 2011, p. 36).

Esse problema é típico das reformas adotadas em países como Estados Unidos e Canadá, em que se partiu do pressuposto de que os funcionários públicos deveriam ter maior autonomia quanto as suas atividades, pois podem definir melhor as necessidades para a prestação dos serviços públicos, já que são eles que executam essas tarefas e não os políticos; nesse tipo de reforma, não há uma definição explícita e detalhada das funções dos administradores, o que leva ao paradoxo (KHADEMIAN, 1998, 271)¹⁸.

O paradoxo também acaba por aumentar a relevância das decisões tomadas com bases políticas, e não técnicas, o que gera um nível elevado de interação e interdependência entre as

¹⁸ Uma possível solução para esse problema seria proposta pela Escola de Westminster, que engloba autores da Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra, e que propõe uma rígida separação entre “quem dita as regras do jogo” (ou seja, os políticos, que elaboram os planos de políticas públicas) e quem as executa (gestores públicos). Especificamente, autores neozelandeses apontam que legisladores devem selecionar os efeitos que as políticas públicas devem ter (outputs) e os administradores serão responsáveis por selecionar os instrumentos necessários para alcançar esses efeitos (inputs) (KADEMIAN, 1998, p.270).

esferas política e administrativa (MAOR, 1999, p. 15).

Outra crítica feita à NGP consiste nas diferenças entre os objetivos públicos e privados, especialmente porque as questões políticas na gestão públicas são muito complexas e não presentes no âmbito privado; a NGP não seria também adequada uma vez que as práticas do setor privado raramente são adotadas nas operações governamentais justamente em função dessas diferenças. Uma dessas diferenças são apontadas por Cheung (1995, p.39): não é possível encontrar o mesmo grau de liberdade de empresas privadas no setor público. Um exemplo seria a demissão de funcionário pelo setor privado em tempos de recessão, enquanto no setor público existem regras que protegem os servidores contra esse tipo de dispensa. Os paradigmas que comandam as duas esferas são pautados em objetivos diferentes e não conciliáveis entre si.

Adicionalmente, ao contrário do que a NGP prega, essa forma de administração não necessariamente leva a uma maior prestação de contas do setor público e diminuição de práticas corruptas, ao contrário, muitos indivíduos e organizações podem vislumbrar brechas nas regulações e tirarem proveito disso (DOIG, 1997, p. 2). As maneiras como essas brechas podem ser utilizadas dentro dos contratos administrativos variam: propina para servidores públicos monitorando contratos, negociações confortáveis com fornecedores privados ao invés de abertura para licitações e a aceitação de preços muito acima dos praticados no mercado (DOIG, 1997, p. 8).

Este autor inclusive cita um relatório, proveniente da Comissão de Auditoria da Grã-Bretanha que afirma que “as mudanças recentes da natureza e da operação dos serviços públicos locais exigem uma cultura antifraude que é complexa” (AUDIT COMMISSION, 1993, apud DOIG, 1997, p. 8).

Um conjunto de críticas particularmente relevantes consiste na impossibilidade de adotar rigorosamente a NGP em países em desenvolvimento, já que foi um conjunto de práticas e estudos que nasceu em países desenvolvidos, com uma prática legislativa mais consistente e maior infraestrutura para o fornecimento dos serviços públicos. É difícil afirmar, portanto, que o mundo em desenvolvimento sequer adote a NGP como um paradigma dominante na administração pública (POLIDANO, 1999, p.3).

O que ocorre é que países em desenvolvimento, em geral, não conseguem adotar a NGP como um pacote fechado de medidas, muito em função das suas particularidades culturais. O que tem se visto, portanto, é uma combinação de medidas administrativas clássicas com a descentralização proposta pela NGP – o que as vezes pode ser malsucedida, justamente pela diferença entre os dois estilos de gestão (POLIDANO, 1999, p. 27).

E, apesar da descentralização ser uma das formas propostas pela NGP para dinamizar a administração pública, países em desenvolvimento possuem uma tendência de concentrarem as principais decisões, apesar da tentativa de descentralização. Essa concentração pode gerar pressões por ações arbitrárias e corrupção, pois há um pequeno grupo de pessoas que pode tomar as decisões finais, baseadas em informações privilegiadas que em geral não são acessíveis ao público (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 109), e pode também levar ao nepotismo, prejudicando a adoção de práticas da NGP (POLIDANO; HULME, 2001, p. 300).

A situação pode ser particularmente pior em países profundamente afetados pela corrupção porque, sozinhas, as reformas pautadas na NGP não fornecem uma saída realista para a má prestação dos serviços públicos (BALE; DALE, 1998, p.113).

Adicionalmente, alguns instrumentos da NGP podem ter efeitos piores do que a prestação totalmente pública dos serviços, como a Parceria Público-Privada (PPP). A PPP pode ser definida de acordo com o contexto legislativo de cada país, pois não é um conceito uniforme, mas que possui alguns pontos em comum conforme esses contextos, como bem salientam Hodge e Greve:

- a) Cooperação institucional para produção conjunta e compartilhamento de risco;
- b) Contratos de infraestrutura de longo termo, que enfatizam um tipo específico de prestação;
- c) Redes de políticas públicas, em que um relacionamento amplo com financiadores é enfatizado;
- d) Desenvolvimento da sociedade civil e da comunidade, em que o simbolismo da parceria é adotado para uma mudança cultural e
- e) Renovação urbana e desenvolvimento econômico dos centros urbanos, muito relacionado à experiência Norte-Americana (HODGE; GREVE, 2007, p. 546).

Entretanto, para fins de realização desse estudo, será utilizada uma definição mais ampla e geral, capaz de abarcar os pontos em comum das diversas legislações ao redor do mundo, conforme estabelecido por Maria José Romero (2015). Uma parceria público-privada, portanto, seria um contrato de médio ou longo prazo entre o Estado e uma entidade do setor privado, onde esta entidade participa para providenciar ativos e/ou serviços tradicionalmente providos pelo governo, como hospitais, escolas, prisões, estradas, energia e água, sendo que o contrato envolve algum tipo de compartilhamento de risco entre o setor público e privado.

Este tipo de contrato é geralmente utilizado como uma forma do governo baratear os custos de operações e oferta de serviços, especialmente em tempos de crise e austeridade fiscal. Entretanto, os custos uma hora irão vir à tona, seja com uma futura dívida, seja repassando os custos para os usuários. Da perspectiva do setor privado, a possibilidade de lucro é crucial. Dependendo do setor e do lugar, PPP podem ser negócios muito rentáveis e oferecer menos riscos do que empreendimentos tradicionais, pois oferecem um retorno financeiro a longo prazo (ROMERO, 2015, p.5).

Ironicamente, as PPP são, na maioria dos casos, o método mais caro de financiamento de políticas, aumentando significativamente o custo público (em média, são duas vezes mais caros que a prestação totalmente pública de serviços); adicionalmente, os atores privados esperam obter lucro nessas operações – nos casos em que há o pagamento diretamente pelo governo, as PPP devem ser incluídas no custo total do investimento, já no caso do pagamento ser feito pelos usuários, isso irá aumentar o custo para aqueles que utilizarem os serviços ofertados. No caso de países em desenvolvimento, os retornos requeridos pelos investidores são maiores que em países desenvolvidos, em função de riscos percebidos, que chegam a adicionar cerca de 25% a mais de custos se comparados aos contratos tradicionais (ROMERO, 2015, p. 6; HALL, 2015, p. 31).

Esse pensamento é reafirmado por Hall (2015, p. 30), ao afirmar que as PPP não trazem “dinheiro extra” para os governos utilizarem na execução de políticas. Geralmente, se acredita (e essa é uma crença difundida inclusive entre políticos e gestores) que os parceiros privados entrarão com a infraestrutura necessária para executar a política. Entretanto, para poder prestar os serviços para a população e realizar a construção de, por exemplo, um hospital ou escola, o Estado irá ter exatamente as mesmas despesas que teria se operasse os serviços sozinho (HALL, 2015, p. 30).

No caso das PPP com pagamento, em parte, por usuários, as taxas são pagas da mesma forma que seriam se o Estado fornecesse o serviço. Em ambos os casos, o dinheiro para a realização deste tipo de política é pego das mesmas instituições financeiras – bancos, fundos de pensões e investidores – que financiam projetos exclusivamente estatais (HALL, 2015, p. 30).

Na verdade, não somente as PPP não adicionam dinheiro ao caixa público, como geralmente são mais caras que as políticas convencionais, em função dos custos de capital e porque, na prática, não existem ganhos de eficiência; em casos de áreas onde o serviço é monopolizado, como na prestação de água, as empresas privadas chegam a cobrar mais caro (HALL, 2015, p. 30). Conforme afirma Hall (2015, p. 31):

Uma forma abusiva de uso da PPP é quando o monopólio de concessões é utilizado para cobrar a mais dos usuários. Esse é um problema já conhecido dos monopólios, mas existe pesquisa empírica recente, acerca do setor de água na França, que possibilita quantificar isso. Um estudo abrangente das PPP para prestação de água na França, onde cerca de ¾ do serviço é prestado pelo setor privado através de parcerias, apontou que em 2004, após de permitir outros fatores, o preço da água nesse tipo de gestão é 16.6% maior do que nos lugares onde o Estado provê o serviço (Tradução livre).

Além disso, há a alta complexidade de negociação e implementação das PPP. Segundo pesquisa do Banco Europeu de Investimentos, que compara o custo de 277 construções de rodovias em 15 países europeus, dos quais 65 foram executados em regime de PPP, estimou-se que o custo de uma estrada construída nesse regime custava em média 24% a mais que nos regimes inteiramente públicos (BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS apud ROMERO 2015, p.6). Devido à complexidade das transações, poucas empresas possuem o know how necessário para atuarem como parceiras privadas, reduzindo as escolhas possíveis para os governos e a competição. Isso também leva a esquemas de corrupção, em função desse “seleto grupo” de empresas aptas a participarem dos processos seletivos (ROMERO, 2015, p. 7).

As PPP também podem representar enorme risco financeiro para os Estados. Segundo relatório de 2014 da Oxfam em parceria com a Lesotho Consumer Protection Association, um hospital no Reino de Lesotho (localizado no continente africano), operado em regime de PPP, custou aos cofres desse país US\$ 67 milhões ao ano, ao menos três vezes mais do que um hospital operado de forma tradicional, e consumiu mais da metade do orçamento total em saúde do governo (OXFAM, 2014, p.2). As implicações fiscais das PPP vêm da falta de transparência e da expectativa de que o Estado deveria garantir os serviços públicos. Se um projeto falha (o que não é incomum), os custos são suportados pelo setor público, que tem que “resgatar” a PPP, ou até mesmo o parceiro privado, o que resulta em débitos privados sendo arcados pelo setor público ROMERO, 2015, p. 7).

As evidências apontam que os impactos das PPPs sobre o desenvolvimento são mistos e variam muito de setor para setor. Os projetos das PPP devem ser economicamente viáveis, ou as companhias privadas não irão se engajar, já que estão visando lucro. Isso pode levar a consequências nefastas, como a rescisão de contratos de trabalho para diminuição de gastos dentro da empresa participante. Por outro lado, os impactos das PPP sobre o meio ambiente possuem menos evidências ainda, o que dificulta a adoção de regulações que protejam o meio ambiente nesses casos (ROMERO, 2015, p. 7).

Finalmente, as PPP prejudicam os serviços públicos e os trabalhadores. As parcerias devem ser economicamente viáveis, ou as companhias não irão assiná-las. Isso distorce o processo de tomada de decisão dentro da política – muitos projetos não são executados em função da ausência de lucro. Adicionalmente, aqueles aspectos da prestação de políticas que encarecem seu custo e, conseqüentemente, não são revertidos em lucro, são eliminados dos projetos (HALL, 2015, p. 34).

2.3.2 NGP enquanto jogo de linguagem

As reformas estatais realizadas em meados dos anos 1990 no Brasil, inspiradas por um movimento muito maior que se manifestou em diversas partes do mundo, são particularmente criticadas por aqueles que entendem o Estado como único garantidor de direitos e executor de políticas públicas. Essa insatisfação é particularmente forte no que tange ao direito à educação.

Apesar das críticas em geral serem as mais diversas – desde a concepção de Estado, como dito anteriormente, até os argumentos que focam nos efeitos dessas reformas no gozo de direitos – optamos por trazer nesta sessão aquelas que parecem abranger pontos relevantes para a presente dissertação.

Conforme aponta Peroni (2012, p.12), as reformas neoliberalizantes tiveram um duplo movimento de mudanças entre o público e o privado; a primeira é aquela em que há uma passagem daquilo que é estatal para o público não-estatal ou para o privado, já a segunda se caracteriza pela manutenção da propriedade estatal, mas que é gerenciada a partir de uma lógica de mercado (o que tem se convencionado em chamar de lógica de quase-mercado).

Esse movimento coincidiu com o final da ditadura militar no Brasil, em um momento em que se buscava implementar, ainda que tardiamente, políticas que pudessem concretizar os direitos sociais. Peroni (2010, p. 4) afirma que, ainda que existisse a demanda por políticas públicas em âmbito nacional, na esfera internacional, a globalização e as sucessivas crises nos mercados financeiros levaram ao surgimento do pensamento neoliberal como um opositor às funções do Estado, pautado na globalização e a críticas à democracia.

Segundo críticos do chamado neoliberalismo, a crise existente não é a do capital (ou do capitalismo enquanto sistema econômico), mas do Estado que, a partir de uma postura interventora, realizou gastos demasiados para atender às demandas dos eleitores e acabou com problemas fiscais. Como forma de superação do problema, propõe-se o Estado mínimo, pautado em parâmetros de eficiência e qualidade a partir da visão de mercado (ou seja, do

lucro, e não dos ganhos sociais). Nesse sentido, o Estado irá buscar formas de “repassar” a outros entes suas responsabilidades (PERONI, 2010, p. 5).

A compreensão da NGP para autores como Vera Peroni é a de que se busca a penalização da democracia por entendê-la como prejudicial aos interesses dos mercados (2012, p. 12). Não há aqui uma preocupação com o estado de prestação de serviços públicos ou o custo que esses serviços representam para os contribuintes, e nem se os serviços em si conseguem ser prestados; a NGP seria, portanto, um discurso praticamente amoral, pautado somente em garantir a sobrevivência do capitalismo e tendo como métrica o paradigma mercadológico:

O funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de funcionamento para outras instituições sociais. Assim a pretensão destes analistas [neoliberais] é descobrir quais as regras constitucionais que, no plano das decisões coletivas (não-mercado), mais se aproximam da perfeição exibida por essa ordem (a do mercado). É o que chamam de economia constitucional, uma nova teoria do contrato social, que proporcione uma reconstrução da ordem social e política (MORAES, 2001, p. 49).

Outra forma de realizar esse desmonte seria a adoção da Terceira Via, uma alternativa menos radical se comparada à NGP, pois diminui o Estado de Bem-Estar Social sem, entretanto, propor um Estado mínimo. Neste sentido, a Terceira Via seria uma forma de mudar as obrigações estatais:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2010, p. 14).

Resumidamente, a Terceira Via seria uma versão soft da NGP (a qual a autora chama de neoliberalismo, em sentido mais estrito), com alterações mais palatáveis ao discurso público:

Tabela 3 – Pontos principais do neoliberalismo (NGP) e da Terceira Via – semelhanças e diferenças

| | Neoliberalismo | Terceira Via |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estado | mínimo | Reforma do Estado Administração gerencial parcerias |
| Gestão | gerencial | gerencial |
| Democracia | Totalitária, culpada pela crise, Estado gastou demais atendendo à demanda dos eleitores | Deve ser fortalecida Democratizar a democracia “participação da sociedade na execução das políticas” |
| Políticas Sociais | Privatização | Parcerias com o terceiro setor |
| Sujeitos | Individualismo Teoria do capital humano | Individualismo Teoria do capital humano |

Fonte: PERONI, 2012, p. 21.

Mas nem a Terceira Via estaria isenta da influência neoliberal, pois o culpado também seria o Estado, e não o capital e promove privatizações como a solução dos problemas gerenciais. Neste cenário a democracia consiste na sociedade como executora de tarefas antes estatais (como prover assistência médica a pessoas que não podem pagar, o que não mais é feito através dos estabelecimentos públicos, mas por ONGs) mas que não tem poder de decisão sobre as políticas públicas que serão executadas. As instâncias representativas – sindicatos, movimentos sociais e partidos – são excluídos desse debate.

Isso é prejudicial para a gestão democrática, especialmente no caso do Brasil, pois a necessidade de participação política dos cidadãos no processo de redemocratização se origina do passado ditatorial do país. Uma gestão pautada na democracia superaria aquela administração puramente técnica, e contaria com a participação da população na definição dos rumos da política educacional (PERONI, 2010, p.3).

Ellen Woods (2003, p. 19) aponta que, neste momento particular do capitalismo, há um esvaziamento das políticas sociais universais e um aumento da separação entre o econômico e o político.

Mas, ainda que haja essa separação em relação à garantia de direitos, a participação do setor privado na política aproxima esses dois campos no que tange aos jogos de poder e interesses. Haveria, portanto, uma influência, em especial dos empresários, na formulação das políticas e não na sua gestão propriamente dita (PERONI, 2010, p.9).

Esse seria o fenômeno da exprivatização (BALL; YODEL, 2007 apud ADRIÃO, 2014, p. 111), que conta com grande participação do terceiro setor como uma estratégia de reprodução do capital, pois tenta reduzir os gastos públicos para ampliar-se e multiplicar-se através da criação de novos mercados (ADRIÃO, 2014, p. 111).

Especialmente no campo da educação, a estratégia apontada por Hill (2003 apud ADRIÃO; GARCIA, 20014, p. 111) para essa reprodução consiste em: a) Um plano de negócios para a educação, relacionado à produção de força de trabalho destinada às empresas capitalistas; b) um plano de negócios para as empresas educacionais, chamado edubusinesses, que visa a adoção de estratégias para empresas lucrarem com atividades internacionais de privatização e c) planos de negócios na educação, que correspondem a estratégias para o lucro.

Segundo Adrião e Garcia (2014, p. 112) a primeira etapa desta estratégia já pode ser verificada nas escolas públicas, pois atuam como uma forma de produzir a mão de obra necessária para o capital. A segunda etapa é composta pela liberalização dos mercados pela ausência de regulação das empresas que atuam no campo da educação, tanto no ensino básico quanto superior.

A terceira etapa consistiria na transformação da gestão de escolas em “portfólios” de negócios, inclusive na gestão de escolas públicas, como nos casos de transferência da gestão do pública para o setor privado. Esse portfólio seria então como uma vitrine para a divulgação dessa forma de negócios, podendo inclusive ser adotada em outras partes do mundo (ADRIÃO; GARCIA, 2014, p. 117). A intenção desse tipo de arranjo não é necessariamente melhorar a educação para jovens e crianças, e sim gerar retorno para os empreendimentos.

Especialmente quanto ao conteúdo a ser ministrado, há a instrumentalização da educação para o mercado e, com a inserção das lógicas administrativas privadas, a avaliação da qualidade do ensino perpassa uma lógica mercantilista, focada na preparação de pessoas capacitadas para o mercado de trabalho, tão somente (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 112). Já em relação ao discurso utilizado, não há como dizer que o privado seja sempre melhor que o público e, muitas vezes, a utilização dessa justificativa está acompanhada pela não responsabilização do Estado pelas garantias sociais e prestação de serviços públicos (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 112).

Especificamente no caso do Brasil, a possibilidade de instituições privadas atuarem na oferta de serviços públicos e a introdução de valores pautados na eficiência se deu com a Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) e que, segundo Adrião e Bezerra (2013, p. 257) colaborou para a consolidação da privatização das funções do Estado.

Por sua vez, essa reforma, que culminou na EC 19/1998 é oriunda da atuação de

agências internacionais como o Banco Mundial, que sempre teve sua agenda pautada pelos interesses capitalistas de cunho liberalizante. A cartilha do Banco Mundial para esse momento específico da política mundial se pauta no conceito de “governança”, que insere o Estado como elemento necessário do desenvolvimento e da equidade, mas em uma moldura neoliberal que busca o setor privado como agente de políticas (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 257).

Como estratégia para a construção de um “acordo social” sobre essas medidas, setores hegemônicos e governos formalizam pactos de atuação conjunta cada vez mais frequentes, em que a lógica gerencial da esfera privada ganha espaço na administração pública, na perspectiva de consolidar um sentido de corresponsabilização da “sociedade civil” no que diz respeito à garantia e à ampliação do acesso aos direitos sociais básicos.

Conforme já destacado, esse fenômeno, ao menos no Brasil, está intimamente ligado à aprovação do marco regulatório da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou significativamente o funcionamento da administração pública no país, pautando-se em um modelo de administração privada, considerado mais eficiente que o público (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 258-259).

Para alguns autores como Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os contratos de gestão (em relação às organizações sociais – OS), por exemplo, seriam uma forma do Estado se eximir da sua obrigação de prestar serviços públicos, além de haver um desrespeito ao princípio da isonomia, pois OS, dentro do contrato de gestão, não passariam por licitações para a aquisição de recursos orçamentários e bens públicos, conforme o artigo 12 da Lei nº 9.637/98 (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 260).

Por outro lado, o uso do aparato privado causa malefícios em outros aspectos da prestação dos serviços públicos, inclusive a educação: um dos principais problemas do fenômeno da privatização do ensino público é a precarização da situação do professor enquanto trabalhador (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 21). Em outros países da América Latina que adotaram estratégias neoliberais, é comum a determinação dos salários em função dos resultados obtidos em provas padronizadas, ainda que os fatores que influenciem o rendimento dos alunos estejam fora da esfera de controle dos educadores. Isso também afeta a autonomia pedagógica, pois o educador fica atrelado às exigências do controle de qualidade (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 21).

Mas as reformas pautadas na NGP não são um instrumento retórico apenas na América Latina, e sim em um fenômeno global. Um exemplo seria a ilha de Hong Kong, que experimentou reformas construídas sobre uma estratégia de gerenciamento financeiro, a partir do momento em que se tornou uma região administrativa especial da China, com o discurso

de que o governo deveria ser mais transparente, ao invés de apenas eficiente (CHEUNG, 1995, p. 31).

Nesse caso específico, a ilha não passava por uma crise de eficiência nos serviços públicos, motivo principal pelo qual as reformas da NPG são, em geral, alegadas. Hong Kong não passava por uma crise fiscal ou econômica prolongada, o gasto público era relativamente baixo (e os serviços e o governo eram bem vistos, tanto pela população quanto pelas empresas privadas), não existiam demandas eleitorais por cortes orçamentários e, adicionalmente, não existiam demandas da Nova Direita como ocorreu no ocidente (apesar de Hong Kong ser tradicionalmente alinhada com o livre mercado e o capitalismo) (CHEUNG, 1995, p.33).

Para Cheung (1995, p. 41) o caso de Hong Kong é curioso pois as reformas realizadas nos moldes da NPG estavam mais pautadas em uma retórica aliada à mudança político-administrativa que tornou a ilha uma região administrativa da China do que em uma real busca pela eficiência. Essas mudanças foram uma forma do país se reafirmar como um território diferente da China continental, como uma mudança de paradigma. A retórica da eficiência seria, portanto, uma forma de articular interesses burocráticos e políticos e de reunir a concordância necessária para a promoção de mudanças administrativas (CHEUNG, 1995, p. 43). Não se trata, portanto, de um argumento real, pautado em um problema real, mas de uma retórica voltada para interesses específicos.

2.4 Direita e esquerda: distinções necessárias

Conforme visto no presente capítulo, o fenômeno comumente chamado de neoliberalismo é fruto de uma confluência entre o resgate do liberalismo clássico, efetuado por autores como Robert Nozick dentro dos estudos da Teoria da Justiça, das ideias da Nova Gestão Pública e da análise proposta pela Teoria da Escolha Pública, oriunda da economia.

Usualmente, críticos do neoliberalismo, como os vistos anteriormente, utilizam o argumento de que essa nova versão do liberalismo clássico não tem preocupações com a igualdade e busca reestabelecer a hierarquização da sociedade, ao utilizar o setor privado como um participante das políticas públicas, dando-lhe assim poder de decisão sobre políticas asseguradoras de direitos. Seria, então, o neoliberalismo uma doutrina de direita?

Ao menos em teoria, não é possível fazer tal afirmação de forma definitiva. Isso porque, ainda que Nozick defenda um libertarianismo “linha dura”, sem a possibilidade de uma repartição dos recursos dentro da sociedade operado pelo Estado, autores como Ted Gaebler e David Osborne trabalham a questão da NGP como uma forma de efetivar direitos,

já que ela estaria preocupada em renovar o aparato estatal para conseguir entregar aos cidadãos serviços públicos de qualidade sem, entretanto, desperdiçar injustamente o dinheiro dessas mesmas pessoas. Os autores inclusive possuem a visão de que o Estado, mais do que prestar serviços, deve empoderar os cidadãos (1993, p.15). Essa seria, portanto, uma preocupação com a igualdade, primeiro porque se ocupa pelo fornecimento dos serviços (colocando inclusive o Estado e os funcionários públicos como figuras centrais para esse processo) e depois porque busca a justiça para com os contribuintes.

Entretanto, é preciso reconhecer que na prática o discurso da NGP pode ser utilizado, assim como o da Teoria da Escolha Pública, como uma fundamentação para que o Estado se torne cada vez mais absente da vida das pessoas de uma forma negativa: não prestando os serviços necessários para a garantia dos direitos e realizando o que se chama de “capitalismo de compadrio”, em que grandes empresas são apadrinhadas pelo Estado, através de contratos administrativos sem que se importem com a pertinência dessas contratações, bem como a livre concorrência e a fiscalização dos contratos.

Essa distinção quanto ao neoliberalismo conforme já descrito é importante para o presente trabalho pois este se trata essencialmente de uma dissertação fortemente pautada pela preocupação com a justiça social, influenciada pelo liberalismo igualitário e especialmente pela obra de Amartya Sen. Portanto, não se trata aqui de defender o neoliberalismo, mas analisa-lo de forma justa, ressaltando seus erros e acertos e de tentar reformular políticas tipicamente neoliberais – como os *vouchers* educacionais – sob a ótica liberal igualitária: preocupada com a justiça social, a igualdade e a liberdade dos indivíduos em uma sociedade democrática.

É válido ainda ressaltar que aqui nos é utilizada a distinção formulada por Noberto Bobbio (2011) entre direita e esquerda: esta demonstra uma preocupação maior com a igualdade dos indivíduos que aquela. Nesse sentido, não somente o liberalismo pode ser tido como de esquerda (em função da obra de autores como Rawls, Dworkin e o próprio Sen) mas também pode ser um liberalismo de direita, sem comportar em si essa preocupação. Ocorre que, usualmente, as teorias liberais divergem entre si quanto à abrangência dessa igualdade, enquanto teorias de viés marxista tentam se apresentar mais abrangentes em um plano geral – sendo essa, aliás, uma das principais críticas marxistas ao liberalismo igualitário.

Portanto, é possível delinear a discussão da seguinte forma: não há uma uniformidade dentro do próprio pensamento liberal – muito em função das críticas ao liberalismo clássico feito pelo liberalismo igualitário, e entre os autores de ambas as vertentes entre si – e inclusive dissidências, ou variações, como é o caso do libertarianismo. Ao mesmo tempo, o tanto este

quanto aquele sofrem severas críticas do pensamento marxista, sendo apontado por esta corrente filosófica como insuficiente em termos de justiça social. Adicionalmente, há o debate entre defensores da NGP, da TEP (que, somadas ao pensamento libertário, formam o neoliberalismo) e seus opositores, especialmente no campo das políticas públicas. Portanto, o debate acerca de vouchers educacionais perpassa tanto o campo jurídico, a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto o debate político-filosófico.

Porém, um debate meramente teórico não parece, ao menos para os fins do presente trabalho, o suficiente para elucidar as questões aqui propostas. A pesquisa empírica, portanto, será utilizada a seguir como uma ferramenta que apresenta as dimensões práticas das ideias discutidas no presente capítulo. A apresentação de estudos empíricos também servirá para afastar o caráter transcendental das ideias que serão formuladas no quarto capítulo, pois não há a preocupação em saber se *vouchers* educacionais se amoldam perfeitamente à luz de uma justiça imaginada no campo puramente teórico, mas, se sob certas exigências feitas pela comunidade internacional através da ONU, este modelo pode ter um impacto positivo sobre a vida das pessoas e resguardar direitos humanos essenciais.

3 VOUCHERS EDUCACIONAIS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS À SUA ADOÇÃO

Diante do debate jurídico, travado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e filosófico, entre autores de forte influência marxista e autores influenciados pelo liberalismo econômico, também se faz necessário entender os vouchers educacionais como um instrumento de política pública que já foi utilizado em diversos países e que, portanto, está sujeito a críticas positivas e negativas.

O presente capítulo busca elucidar, através de estudos empíricos dos mais diversos autores, os efeitos que o uso dos vouchers educacionais (em diversas versões adaptadas para o contexto em que foram utilizados) tiveram sobre o rendimento dos alunos, a produtividade das escolas, a escolha parental e outros aspectos relevantes para o presente estudo.

É importante ressaltar que estudos empíricos são relevantes na medida em que não somente trazem argumentos importantes para o debate, bem como complementam as ideias filosóficas, sejam elas contra ou a favor. Este capítulo ajudará também a elucidar a análise final, apresentada no capítulo quatro, e que busca responder ao questionamento feito no início deste trabalho, se há alguma possibilidade de conciliar vouchers educacionais com os standards exigidos pela ONU para o direito à educação, utilizando como base os escritos do relator especial para a educação, Kishore Sing.

O presente capítulo está dividido da seguinte forma: primeiramente, serão trazidos alguns relatos de experiências de vouchers educacionais, utilizando exemplos dos EUA, Colômbia, Chile, Finlândia e Holanda, explicitando as diferenças entres os programas em cada lugar onde houve sua utilização.

Em seguida, serão expostos estudos empíricos que apresentam melhorias advindas do uso do sistema, divididos em três tópicos – rendimento dos alunos em testes de medição de qualidade, melhorias que o aluno que utilizou o sistema obteve quando ingressou no mercado de trabalho e melhorias obtidas pelas escolas como consequência da competição inserida pelo sistema.

Posteriormente, serão trazidas as críticas negativas ao uso do sistema, também dividido em três tópicos – baixo custo-benefício do sistema, estratificação escolar oriunda da escolha parental e a forma como essa escolha é exercida (nem sempre os pais levarão a qualidade da escola como um fator determinante para a escolha, o que pode desvirtuar um dos objetivos do sistema, que é forçar escolas com menor rendimento a se tornarem mais produtivas).

O objetivo é trazer, como no capítulo passado, críticas oportunas e justas, que

fomentarão a resposta ao problema proposto. Neste sentido, como ocorreram as experiências de uso de vouchers em diversos países e contextos diferentes?

3.1 Experiências de utilização do voucher educacional

Mesmo sendo uma ideia polêmica, alguns países além dos próprios EUA adotam ou chegaram a adotar esse modelo.

O caso mais notório é o do Chile, onde os municípios são encarregados apenas das questões administrativas, enquanto o Ministério da Educação é encarregado pelos aspectos técnico-pedagógicos da educação. A cobertura do sistema abarca todos os estudantes, não importando a sua classe social, e escolas municipais públicas e escolas particulares participantes recebem o valor do voucher por aluno e se mantêm com esta quantia (SAPELLI; AEDO, 2001, p. 2).

Todas as escolas (sejam públicas ou privadas) inseridas no programa recebem os recursos através de vouchers, que tem um valor médio igual por aluno, geralmente. As escolas a 5 km de zonas urbanas ou com menos de 85 alunos, entretanto, recebem um pouco mais para suprir os custos da prestação do serviço, conforme mudanças elaboradas em 1987 (CUNHA, 2008, p. 33). O valor é pago mensalmente, direto à escola onde o aluno estiver matriculado, conforme os três meses anteriores ao pagamento, sendo o valor denominado *Unidad de Sувención Escolar* (USE).

Em 1993, com alterações do Estatuto do Professor, as escolas foram impedidas de controlar totalmente a folha de pagamento, pois os salários passaram a ser negociados de forma centralizada pelo Estado. Isso levou a um sistema em que o Estado subsidia uma parte da mensalidade do aluno e os pais contribuem com outra parte (CUNHA, 2008, p. 34).

Desde 2007, após uma reforma em alguns pontos do sistema, as escolas subvencionadas (ou seja, que recebem verbas do governo através dos vouchers) estão proibidas de realizar a pré-seleção de alunos para integrar o corpo discente, desde a pré-escola até o equivalente à antiga sexta série do ensino fundamental brasileiro. Antes dessa reforma, era comum a seleção de candidatos com base nos antecedentes socioeconômicos da família do possível aluno, crença religiosa, ou rendimento escolar, configurando uma prática eminentemente discriminatória.

Com relação à participação do setor privado na educação, a utilização de recursos governamentais é fiscalizada pela Superintendência de Educação, cujo superintendente é designado pelo Presidente da República, com poderes de punir as escolas que transgredirem a

lei de operação e funcionamento. O controle de qualidade do ensino é feito por uma comissão técnica, que avalia as escolas no país e presta apoio às mais necessitadas. O mau desempenho das escolas, segundo avaliação, pode acarretar consequências que vão desde a perda de recursos governamentais até o fechamento das mesmas, sanções válidas para todas as escolas, públicas ou privadas, que utilizem vouchers (ZIBAS, 2008, p. 205).

É também utilizado o Sistema de Medición de La Calidad de La Educación - SIMCE, que consiste em um teste aplicado anualmente no país, em séries alternadas, para avaliar o rendimento dos alunos nas áreas de matemática, linguagem e habilidades de expressão, e compreensão da cultura e contexto em que estão inseridos. O teste visa mapear as áreas onde devem ser concentrados os esforços e melhorias, bem como indicar as escolas que precisam melhorar seus resultados (ZIBAS, 2008, p. 205).

Já no caso da Colômbia, o programa de vouchers está inserido na transformação do sistema educacional colombiano em 1980 e se consolidou em 1992 (KING et. al., 1997, p.3), com ajuda financeira do Banco Mundial (KING; ORAZEM; WOLGEMUTH, 1998 *apud* KING et. al., p. 4, 1997). No quintil mais humilde da população, apenas 55% das crianças frequentava o ensino secundário, em 1993 (SANCHEZ; MENDEZ *apud* KING et. al., p. 4, 1997).

Com essas mudanças, descobriu-se que o maior problema enfrentado pelos estudantes mais humildes era a falta de vagas na rede pública secundária, especialmente nas cidades maiores. Desde então, os departamentos e municípios deveriam manter e construir escolas, e ter uma maior atuação no fornecimento da educação. Em 1992, o programa de vouchers estreou como uma medida de apoio, a fim de fornecer educação enquanto a rede pública era ampliada (LÓPEZ, 2006, p. 89).

Segundo estudo do Banco Mundial, em parceria com o governo colombiano, estimava-se que as escolas particulares, naquela época, estavam recebendo somente 40% dos estudantes do total de 100% que podiam receber (KING et. al., 1997, p. 4). Em um espaço de 5 anos (1992-1997) o programa conseguiu incluir 100.000 estudantes no ensino secundário. Sob a alcunha de *Plán de Ampliación de Cobertura em la Educación Secundária* (PACES), o programa utilizava um sistema de loteria quando a demanda se mostrava maior que a oferta, onde o aluno elegível a participar deveria, além de se inscrever ao programa, atender os seguintes requisitos: a) ser de família comprovadamente hipossuficiente (especificamente, famílias residentes em bairros das duas classes mais baixas da sociedade, levando-se em consideração que o Estado dividiu a sociedade em seis classes sociais para o programa); b) ser aluno de escola pública primária; c) estar aprovado nas matérias de ensino primário, de forma

a poder ingressar no ensino secundário (CUNHA, 2008, p. 23).

Se o aluno, uma vez já cursando o ensino secundário, não conseguisse aprovação para a série seguinte, o desligamento do programa era realizado automaticamente. O programa facultava a participação dos municípios, que deveriam arcar com ao menos 20% dos custos; era de livre escolha da unidade financiar um valor mais alto que o estipulado (CUNHA, 2008, p. 24) e cada departamento/município determinaria quantos vouchers estaria disposto a emitir para contemplar os alunos aptos (KING et. al., 1997, p. 10), após decisão do governo central, que deliberaria sobre a quantidade de vouchers disponíveis anualmente. Esta deliberação era realizada a partir da estimativa de alunos matriculados no ensino primário e a procura por vagas nas escolas públicas secundárias (KING et. al., 1997, p. 6).

As escolas participantes tendiam a servir os alunos de baixa renda, e tinham mensalidades mais baixas do que as escolas privadas não participantes (ou seja, o custo por aluno era maior na rede privada do que na pública). A princípio, escolas com fins lucrativos podiam participar do programa, mas a partir de 1996, essas instituições foram excluídas. O número de vouchers em uso em um ano atingiu um pico de cerca de 90.000 em 1994 e 1995 (KING et. al., 1997, p. 5).

A administração do programa era realizada pelo *Instituto Colombiano para Crédito de Educación y Trenamento no Exterior* (ICETEX), uma instituição pública. O ICETEX gerenciava os vouchers, e certificava que as escolas que se submeteram ao programa estavam aptas a participar e supervisionar a adoção do mesmo (KING et. al., 1997, p. 13).

Por sua vez, o financiamento do programa era realizado pelo Fundo de Investimento Social da Colômbia, responsável por conectar os investimentos da Nação (autoridade central colombiana) com as localidades regionais. As escolas participantes receberiam os valores dos vouchers por meio de uma conta vinculada a cada um destes, no Banco Central Hipotecário, e tais valores eram recebidos três vezes por ano, mediante apresentação das assinaturas dos estudantes (KING et. al., 1997, p.14).

No entanto, eram comuns os atrasos nos repasses dos valores, em função da burocracia deste processo. O processo de pagamento se iniciava no Ministério das Finanças, com notificação ao Tesouro para liberação dos valores para o *Sistema Integral de Información Financiera* (SIIF). Em seguida, esses valores seriam repassados pelo SIIF para os centros de controle regionais; quando os municípios tivessem acrescentado a essa quantia a sua contribuição para o programa, um agente fiduciário repassaria os valores para cada uma das escolas participantes (KING et. al., 1997, p. 14).

O valor dos vouchers foi estabelecido tendo como base mensalidades de escolas

privadas de custo médio das três maiores cidades da Colômbia, sendo que as escolas que cobrassem abaixo desse valor somente receberiam o valor exato da matrícula e nada mais. Entretanto, os valores não foram atualizados ano a ano, o que forçou os pais de alunos participantes do programa a desembolsarem valores para complementação dos custos de educação (KING et. al., 1997, p. 5). Eventualmente, em função de problemas administrativos e falta de demanda, o programa foi encerrado.

Já no caso dos Estados Unidos, diversos estados enfrentaram, a partir dos anos 1980, crises no sistema educacional, com queda do rendimento dos alunos. Em função disso, 35 estados americanos tentaram introduzir alguma forma de *school choice* (ou “escolha de escola”), em que as famílias poderiam optar entre diversos tipos de escola, não necessariamente estando atreladas à escola designada pelo governo (BEALES, 1994, p. 3).

Existem estudos que se debruçam sobre a experiência obtida na cidade norte-americana de Milwaukee, Wisconsin, onde existem os programas *Partners Advancing Values in Education* - PAVE (em tradução livre “Parceiros Avançando Valores em Educação”) e *Milwaukee Parental Choice Program* - MPCP (Programa de Escolha Parental de Milwaukee).

O PAVE surgiu de uma fundação apoiadora de escolas católicas, conhecida como a Fundação Arquidiocesana de Educação de Milwaukee, e uniu esforços de escolas católicas e não católicas para coordenar o apoio financeiro amplo para aqueles que quisessem acessar escolas não governamentais, se configurando, portanto, como uma iniciativa de atores privados, que atuava com consentimento do Estado, cobrindo 50% do custo da educação privada para cada usuário (BEALES, 1994, p.1).

O programa também atendia alunos de baixa renda que já estavam nas escolas participantes antes do programa ser iniciado, mas que não tinham condições financeiras de se manter dentro da instituição. O financiamento do programa contou também com recursos de fundações privadas, tais como a Fundação Bradley, que tem por objetivo auxiliar no financiamento de políticas públicas, colaborando com US\$500.000,00 anualmente, durante os anos de 1992 a 1995, a Fundação DeRance (com US\$ 400.000,00 anuais), a Companhia Elétrica de Wisconsin e Johnson Controls, entre outras (BEALES; WAHL, 1995, p. 4).

Inicialmente, os vouchers foram ofertados somente para alunos do ensino fundamental, sendo posteriormente expandidos para o ensino médio, com bolsas equivalentes a US\$ 1.000,00. O programa estava restrito a crianças residentes nos limites da cidade de Milwaukee, e que estavam inseridas em um programa do governo federal norte-americano que lhes oferecia alimentação escolar sem custo ou com preço reduzido (BEALES, 1994, p.11).

Já o MPCP foi uma iniciativa governamental do estado de Wisconsin, que iniciou

suas operações entre 1994 e 1995. As escolas participantes do programa poderiam ofertar até 65% das suas vagas para os usuários do projeto (BEALES, 1994, p. 13). A cobertura dos custos era de 100%, no valor mensal de US\$ 2.984 e estava adstrito aos residentes de Milwaukee (WAHL; BEALES, 1995, p. 3 e 5).

Eram considerados elegíveis para participar as crianças e jovens provenientes de famílias cujo a renda anual era de US\$ 26.584 divididos para uma família de 4 pessoas, no ano de 1993(WAHL; BEALES, 1995, p. 6). Foram disponibilizadas, por força de lei, diversas informações sobre o programa, anualmente, bem como formulários para requerimento de participação no programa, em diversos pontos da cidade (WAHL; BEALES, 1995, p. 6). Tais formulários deveriam ser preenchidos com as informações dos pretendentes participantes e endereçados para a coordenação do projeto.

Após o preenchimento do formulário, as escolas escolhidas pelo requerente deveriam marcar uma reunião com a família, para discutir as políticas da escola e as responsabilidades do estudante; posteriormente, a escola teria um prazo de até 60 dias para informar a aceitação ou não da requisição. A fim de prover assistência para os pais, foi criado o *Milwaukee Parental Assistente Center*, com financiamento majoritário da fundação Bradley, cuja função era orientar e fornecer informações acerca do programa (BEALES, 1994, p.15).

Adicionalmente, é importante destacar duas experiências europeias com uso de vouchers educacionais. Primeiramente, destacamos o modelo finlandês, que possibilita a escolha parental de forma mais restrita que em outros países, disponibilizando poucas opções de escolas privadas subsidiadas, e com um sistema de prestação de contas pelas escolas que é voluntário para os professores da nona série do ensino fundamental (que poderão se submeter a uma avaliação de suas atividades) e testes padronizados de medição de qualidade educacional aplicado aos estudantes (JOHANNESSON; LINDBLAD; SIMOLA, 2002, p. 327).

Nesse sistema, as escolas privadas subsidiadas recebem o mesmo valor que as escolas públicas receberiam por aluno, com recursos provenientes do governo; adicionalmente, estudantes podem receber alimentação, transporte e material didático gratuitamente, seja estudando em escolas públicas ou privadas subsidiadas (JOHANNESSON; LINDBLAD; SIMOLA, 2002, p. 327).

No caso holandês, há forte ênfase na liberdade educacional, com a constituição garantindo a possibilidade de particulares abrirem instituições de ensino. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas 1/3 dos alunos holandeses frequentavam escolas públicas em 2011. Uma pequena parcela frequentava

escolas privadas subsidiadas pelos governos, que deveriam se adequar às exigências governamentais de qualidade. O financiamento, tanto de escolas públicas quanto de privadas subsidiadas, é igual, isto é, ambos recebem o mesmo montante de recursos, baseado na quantidade de alunos que frequentam as instituições (OCDE, 2017, p. 17-18).

Diferentemente da Finlândia, o sistema holandês de educação possui uma oferta maior de escolas privadas subsidiadas, que são rigidamente inspecionadas pelo poder público, inclusive através de testes de medição de qualidade, elaborados de forma centralizada pelo governo nacional (OCDE, 2017, p.18).

3.2 Estudos que apontam críticas positivas ao uso do Sistema de Vouchers Educacionais

Nesta sessão, serão apresentados uma quantidade razoável de estudos que informam empiricamente efeitos benéficos do uso de vouchers educacionais. Ao todo, são utilizados nove estudos, pesquisados entre tantos outros; estes foram escolhidos em função do uso de dados extensos e apresentação de resultados que aparentam ser minimamente consistentes. É importante ressaltar também que todos os estudos aqui trazidos, em maior ou menor medida, representam a bibliografia mais recente sobre o assunto específico do qual tratam.

3.2.1 Aumento de desempenho dos alunos em testes de medição de qualidade educacional

Estudo de Angrist, Bettinger, Bloom, King e Kremer, realizado no ano de 2002, utilizou documentação proveniente do ICETEX, acerca dos alunos contemplados com *vouchers* e aqueles que o requereram, mas não foram escolhidos, para medir o efeito do uso de *vouchers* no rendimento dos alunos. Foram entrevistados 1.600 requerentes do PACES, limitados aos anos de 1995 a 1997 na cidade de Bogotá e 1993, em Jamundi, subúrbio de Cali. No total, foram entrevistados 55% dos contemplados e 53% dos não contemplados (ANGRIST et al., 2002, p. 1539).

O estudo apontou que os ganhadores do PACES tiveram mais tempo de escolaridade e eram menos tendentes a repetirem séries. Em média, aqueles que não foram contemplados com vouchers tiveram 7.5 anos de escolaridade, mas os ganhadores tiveram uma média de 0.12-0.16 anos a mais. Homens tiveram, em média, 0.06 anos a mais de escolaridade, enquanto mulheres tiveram 0.12 anos (ANGRIST et al., 2002, p. 1544).

Com relação aos testes de rendimento, os alunos da amostra pontuaram menos que alunos norte-americanos em matemática, mas tiveram um resultado melhor nas habilidades de

leitura se comparados aos estudantes dos EUA. Comparando os alunos colombianos da amostra do presente estudo, os ganhadores de vouchers tiveram 0.2 pontos a mais que aqueles que não ganharam *vouchers*; segundo os autores, isso está relacionado com o ganho de um ano a mais de escolaridade (ANGRIST et al., 2002, p. 1545). O efeito positivo dos *vouchers* é mais acentuado no caso de meninas (0.26) do que em meninos (0.17) (ANGRIST et al., 2002, p. 1547).

Com relação aos ganhos não relacionados diretamente com escolaridade, ganhadores de *vouchers* foram menos tendentes a se casarem ou coabitarem com parceiros, e menos tendentes a estarem trabalhando. Entretanto, aqueles ganhadores que já trabalhavam tinham uma jornada em média 1.2 horas semanais menor que aqueles que não foram contemplados, sendo este efeito mais acentuado no caso das mulheres (ANGRIST et al., 2002, p. 1547).

Ser contemplado com um *voucher*, segundo a pesquisa, acaba por destinar mais recursos familiares para o ganhador, uma média de U\$19,00 por ano. Com relação ao orçamento estatal, um ganhador de vouchers custava em média cerca de U\$ 24,00 a mais que um aluno no sistema público (ANGRIST et al., 2002, p. 1547). Para cada 0.12 anos de escolaridade, houve um aumento em 1.2% ao ano nos salários dos ganhadores de *vouchers*. Para os autores, os custos anuais do programa compensaram os ganhos, sendo o PACES uma boa ferramenta para melhorias educacionais, em conjunto com a educação pública (ANGRIST et al., 2002, p. 1556).

Por sua vez, estudo de Peterson et al. (2003) baseou-se em dados coletados juntamente à direção dos programas de voucher educacional de Nova York, Washington D.C. e Dayton, Ohio para calcular em que medida a utilização deste instrumentou pôde promover melhorias no sistema educacional como um todo.

O estudo apontou que, no caso de estudantes afro-americanos, a mudança da escola pública para a escola privada possui um amplo efeito em seu rendimento escolar. Após um ano em escolas privadas, esses alunos pontuaram cerca de 3.9 a mais em testes de língua inglesa e matemática, se comparado com o rendimento do ano anterior. Após dois anos, a pontuação subiu para 6.3 e, após três anos em uma escola particular, 6.6, sendo essa uma média das três cidades estudadas (PETERSON et al., 2003, p. 117).

O caso mais proeminente foi de Nova York, em que os alunos somaram, ao longo de três anos, uma pontuação 9.2 pontos mais alta do que quando frequentavam escolas públicas. Entretanto, no caso de Washington, os ganhos não foram tão significantes: após o primeiro ano, não foram constatadas mudanças, no segundo ano a pontuação geral chegou a 9.2, caindo para 7.3 no terceiro ano (PETERSON et al., 2003, p. 120).

Com relação aos benefícios econômicos futuros, citando estudo de Murname et al. (2000), os autores apontam que um aumento de 0.30 nos testes de matemática, se mantido, leva a um aumento de ganhos de cerca de 5%, entre sete e anos após o término do ensino médio. Para fins comparativos, se um estudante afro-americano no grupo de controle tivesse a expectativa de ganhar U\$30.000 por ano próximo do seu aniversário de trinta anos, um aluno que mudasse da escola pública para privada ganharia U\$1.500 adicionais por ano (MURNAME et al. *apud* PETERSON et al., 2003, p.122).

Comparando em seguida a satisfação dos pais de alunos que mudaram para escolas privadas com a de pais de alunos que permaneceram em escolas públicas (grupo de controle) os resultados encontrados foram os seguintes:

Tabela 4 – Satisfação de pais com as escolas, após dois anos do início dos programas de *vouchers* (em porcentagem):

| Categoria avaliada | Grupo de alunos que passou para escolas privadas | Grupo de controle |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------|
| Conteúdos ensinados na escola | 44 | 15 |
| Habilidades em seguir tradições religiosas | 37 | 8 |
| Segurança na escola | 44 | 16 |
| Habilidades dos professores | 43 | 17 |
| Relação professor-aluno | 43 | 18 |
| Respeito dos alunos pelos professores | 40 | 16 |
| Qualidade acadêmica | 38 | 15 |
| Ensino de valores | 36 | 14 |
| Disciplina | 35 | 14 |
| Equipe auxiliary | 34 | 13 |
| Tamanho das turmas | 32 | 12 |
| Clareza quanto aos objetivos da escola | 34 | 14 |
| Envolvimento dos pais com a educação dos filhos | 30 | 15 |
| Localização | 40 | 33 |

Fonte: PETERSON et al., 2003, p.125

Além disso, no ano de 1993-1994, o gasto por aluno em uma escola privada dentro do programa de *vouchers* era de U\$ 3.116, contra U\$ 6.653 na rede pública, em média – em parte isso se explica pela ampla gama de serviços disponíveis aos alunos nas escolas públicas. Mesmo retirando os custos desses serviços, nas cidades analisadas, a rede pública em geral

gasta duas vezes mais que a privada. Adicionalmente, as escolas privadas eram menos tendentes a terem bibliotecas, enfermarias, lanchonetes, conselheiros escolares, programas especiais para alunos que não falavam inglês e estudantes com problemas de aprendizagem (PETERSON et al., 2003, p.127).

Finalmente, estudo de Chiang (2009) analisou em que medida as medidas de *accountability* para com escolas em sistemas competitivos como o de *voucher* influenciam o aumento da performance dos alunos em testes de medição de qualidade.

Para realizar a avaliação, a pesquisa valeu-se, primeiramente, de entrevistas com 5 diretores de escolas que, entre os anos de 2002 e 2003, receberam notas baixas quanto ao quesito aprendizado. Apesar de ser uma amostra pequena, as entrevistas revelaram um retrato consistente das mudanças e reformas adotadas (CHIANG, 2009, p. 1054).

Todos os entrevistados alegaram adotar uma cultura de aprendizado na escola; quatro discutiram a importância de aumentar e manter expectativas altas para a performance entre membros da equipe e estudantes; ao menos três entrevistados trabalharam para implantar um senso de ordem em suas escolas, enfatizando a intervenção comportamental, resolução de conflitos e rotinas diárias estruturadas. Todos alegaram que uma cultura escolar positiva era um pré-requisito essencial para melhorias na escola (CHIANG, 2009, p. 1054).

A segunda reforma frisada pelos entrevistados foi o monitoramento, utilizado como um manual de instruções para outras medidas a serem utilizadas, como o mapeamento das maiores dificuldades dos alunos. Outra mudança apontada foi a maior destinação de recursos financeiros a essas escolas, implementado, por exemplo, para tutorias nos finais de semana para os estudantes (CHIANG, 2009, p.1054).

Após as entrevistas, o estudo teve acesso aos dados das escolas do Estado da Flórida e contabilizou o gasto das escolas que receberam notas baixas. Após essa pontuação, as escolas passaram a receber mais recursos e, com esses recursos, gastaram mais em melhorias com tecnologia e recursos humanos (CHIANG, 2009, p. 1055).

3.2.2 Aumento dos benefícios no mercado de trabalho

Estudo de Bettinger (2005) utilizou como base estudo realizado anteriormente por Angrist et al. (2002), que demonstrou, a partir de 3.000 *surveys* de alunos que se inscreveram para o PACES, que esses estudantes tiveram 0.2 pontos acima em testes padronizados de medição de aprendizado, eram 15% mais tendentes a terem frequentado escolas privadas e 5% menos tendentes a repetirem uma série no ensino médio (BETTINGER, 2005, p. 2).

Aqueles que foram contemplados com o *voucher* tiveram 0.1 anos a mais de educação formal. Os *vouchers*, entretanto, não afetaram significativamente as taxas de abandono escolar.

Porém, mesmo com alguns resultados significantes, é difícil apontar se o programa teve melhorias de longo prazo para os estudantes (BETTINGER, 2005, p. 2). Portanto, Bettinger realizou o cruzamento de dados entre as inscrições para o PACES e os registros do exame de admissão colombiano para a educação superior, aplicado pelo *Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación* (ICFES). Os alunos que foram incluídos no programa de vouchers eram 20% mais tendentes a realizarem exames de admissão para universidade do que os inscritos que não foram selecionados (BETTINGER, 2005, p. 2).

Em revisão dos resultados acima descritos, foram utilizados dados das listas de inscritos para o programa, os mesmos alunos que foram avaliados pelos estudos anteriores.

Pelos dados obtidos, um requerente típico teria em torno de 15 anos, não existindo prevalência de um sexo sobre o outro. A escolaridade média dos pais e mães nas amostras coletadas era ligeiramente menor do que 6 anos. Os pais de ganhadores de vouchers tinham 0.4 anos a menos de escolaridade completa. 10 % dos pais da amostra ganhavam mais que dois salários mínimos a época (BETTINGER, 2005, p. 7).

Quanto aos dados coletados utilizando o ICFES, nas áreas de Matemática e Língua, em que a pontuação do teste varia entre 0 e 100, com uma distribuição padrão entre 30 e 70 pontos (BETTINGER, 2005, p.9).

Alunos que receberam o voucher completaram 0.1 anos a mais de escolaridade em função da não-repetência de séries; alunos que não foram contemplados, apesar da inscrição, já haviam repetido alguma série anteriormente: cerca de 22% desses alunos, enquanto aqueles que ganharam eram 5.5% menos tendentes a repetir uma série.

Ganhadores de *vouchers* eram 10% mais tendentes a completar o ensino médio, enquanto que, do total de 100% dos requerentes que não receberam vouchers, 63% não terminaram a oitava série do ensino médio (BETTINGER, 2005, p. 12). Em análise ao resultado do ICFES, alunos ganhadores de *vouchers* pontuaram 0.2 pontos a mais em escrita e matemática do que aqueles que não foram contemplados, indicando que, de alguma forma, o uso de vouchers por 3 anos pode ter tido alguma influência sobre seu rendimento. Curiosamente, ao tempo da pesquisa, usuários de vouchers eram menos tendentes a estarem trabalhando, a serem casados ou vivendo em união estável (BETTINGER, 2005, p.13).

Para testar se *vouchers* tiveram efeitos a longo prazo, foi feito cruzamento de dados entre as bases do PACES e ICFES. No geral, alunos usuários de *vouchers* tiveram uma

pontuação maior do que aqueles que requisitaram *vouchers*, mas não o receberam, e inclusive o primeiro grupo era mais tendente a realizar o ICFES do que o segundo grupo (BETTINGER, 2005, p. 15). Segundo o autor do estudo, houve uma particularidade notada: os alunos do primeiro grupo, em geral, optaram por frequentar escolas vocacionais, sendo estas de menor qualidade que as escolas privadas propriamente ditas. Entretanto, esses mesmos alunos pontuaram mais alto do que os alunos que não receberam os *vouchers*, mas que se inscreveram nessas escolas.

Já o estudo realizado por David Bravo, Sankar Mukhopadhyay e Petra Todd (2008) utilizou dados provenientes da *Enqueta de Protección Social* do governo chileno acerca de núcleos familiares, para analisar efeitos a longo prazo da utilização de vouchers nas conquistas escolares, emprego e renda. Os dados foram coletados entre 2002 e 2004 e continham vastas informações acerca do mercado de trabalho, pensão e dados demográficos (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 4). Os dados cobrem indivíduos que iniciaram a vida escolar antes da introdução dos vouchers, que estavam no meio do processo de escolaridade quando houve essa implementação e aqueles que somente ingressaram na vida escolar após essa adoção, cobrindo assim um período de 35 anos (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 4).

Em geral, alunos que frequentaram somente escolas municipais sem subsídios (isso é, sem *vouchers*) tiveram escolaridade média de 10,5 anos, enquanto aqueles que frequentaram escolas particulares subsidiadas estudaram por 12.8 anos, e aqueles que frequentaram escolas privadas não subsidiadas estudaram por 14.1 anos (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 20).

Os pais de alunos que utilizaram *vouchers* nas escolas privadas tinham entre 0.3 e 0.5 anos de escolaridade a mais do que os pais de alunos da rede municipal não subsidiada. Quanto ao *status* socioeconômico das famílias participantes, 2.5% delas se consideravam indigentes, 34.8% pobres, 59.2% classe média e 3.4% classe alta (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 20).

Com a introdução dos *vouchers* no sistema de educação em 1980, houve uma queda drástica no número de alunos frequentando escolas municipais públicas não subsidiadas. Curiosamente, a porcentagem de alunos frequentando escolas privadas não subsidiadas exibiu um aumento entre 1990-2000, seguido por um leve declínio.

Comparando aqueles alunos que tiveram opção de escolher por *vouchers* e aqueles que não tiveram, em relação à escolha do ensino médio, o estudo apontou que 34.9% daqueles alunos que não foram expostos à escolha e frequentaram as escolas de ensino fundamental

municipais optaram por não ingressar no ensino médio. Entre aqueles que puderam utilizar *vouchers*, essa taxa caiu para 19.7%, sendo que este grupo de alunos também foi mais tendente a escolher escolas privadas subsidiadas para cursar o ensino médio (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 21).

Quanto ao rendimento escolar, indivíduos que frequentaram escolas municipais no ensino fundamental são mais tendentes em ter educação de pior qualidade e apresentam altos níveis de evasão escolar. Apenas 31% completou a 12ª série e apenas 17% foram além. Indivíduos que frequentaram escolas primárias privadas subsidiadas são mais tendentes a completarem a 12ª série (35%) e 44% vão além dessa série (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 22).

Alunos que estudaram em escolas municipais possuíram maiores taxas de trabalho na casa dos 20 anos de idade. Aos 24, 86% desses alunos está trabalhando, em comparação com 74% dos alunos que frequentaram escolas particulares subsidiadas. Se a faixa de idade para comparações for os 30 anos, alunos dos dois grupos atingem o patamar de 93% no quesito trabalho (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 22).

Ao analisar os rendimentos (salário) dos participantes do estudo, os pesquisadores apontaram que, dentre aqueles que possuíam menos de 8 anos de educação, os alunos de escolas municipais tinham uma curva de rendimentos plana, se comparada com os alunos de escolas privadas. Para indivíduos entre 8 e 11 anos de escolaridade, ou que completaram apenas o ensino médio (12 anos), os rendimentos são comparáveis entre os tipos de escolas. Para aqueles que completaram mais de 12 anos de escolaridade, os ganhos são comparáveis entre os que frequentaram escolas municipais ou escolas privadas subsidiadas, mas são muito mais altos para aqueles que frequentaram escolas privadas não subsidiadas. Isso em parte se explica em função da maior proporção de alunos dessas instituições frequentando universidades de elite (Universidade Católica e Universidade do Chile) (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 23).

No que tange aos efeitos da utilização de *vouchers* nos salários e resultados do mercado de trabalho, em geral tanto alunos classificados como pobres como alunos classificados como não-pobres (classe média e ricos) tiveram um aumento de renda maior que U\$300,00, entretanto, há um beneficiamento maior nas classes mais abastadas. Há uma maior inserção no mercado de trabalho, especialmente na faixa etária de 26 a 35 anos de idade; há um retardo na entrada no mercado de trabalho em função do estímulo representado pela possibilidade de passar mais anos estudando (BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 29):

Tabela 5 – Impacto dos *vouchers* na distribuição educacional

Table 12
Voucher Impact on Education Distribution
Percent Completing at least x years of schooling

| Years of schooling | Complete sample† | | | Poor Subsample†† | | | NonPoor Subsample‡ | | |
|--------------------|------------------|-----------------|------|------------------|-----------------|------|--------------------|-----------------|------|
| | With Program | Without Program | Diff | With Program | Without Program | Diff | With Program | Without Program | Diff |
| 4 | 96.5 | 95.3 | 1.2 | 96.6 | 95.5 | 1.1 | 96.6 | 95.2 | 1.4 |
| 5 | 93.7 | 91.4 | 2.3 | 93.7 | 91.7 | 2.0 | 93.7 | 91.2 | 2.5 |
| 6 | 93.7 | 91.4 | 2.3 | 93.7 | 91.7 | 2.0 | 93.7 | 91.2 | 2.5 |
| 7 | 88.8 | 84.9 | 3.9 | 88.6 | 85.1 | 3.5 | 88.9 | 84.7 | 4.2 |
| 8 | 88.8 | 84.9 | 3.9 | 88.6 | 85.1 | 3.5 | 88.9 | 84.7 | 4.2 |
| 9 | 77.7 | 71.5 | 6.2 | 76.8 | 71.1 | 5.7 | 78.2 | 71.7 | 6.5 |
| 10 | 74.4 | 67.7 | 6.7 | 73.3 | 67.1 | 6.2 | 75.1 | 68.0 | 7.1 |
| 11 | 64.2 | 56.7 | 7.5 | 62.1 | 55.2 | 6.9 | 65.4 | 57.6 | 7.8 |
| 12 | 51.1 | 43.7 | 7.4 | 48.2 | 41.5 | 6.7 | 52.7 | 44.9 | 7.8 |
| 13 | 26.3 | 21.4 | 4.9 | 23.8 | 19.6 | 4.2 | 27.7 | 22.4 | 5.3 |
| 14 | 15.1 | 11.4 | 3.7 | 13.1 | 10.0 | 3.1 | 16.2 | 12.2 | 4.0 |
| 15 | 10.5 | 7.8 | 2.7 | 8.9 | 6.7 | 2.2 | 11.4 | 8.4 | 3.0 |
| 16 | 7.0 | 5.2 | 1.8 | 5.9 | 4.4 | 1.5 | 7.6 | 5.6 | 2.0 |
| 17 | 4.1 | 3.0 | 1.1 | 3.4 | 2.5 | 0.9 | 4.5 | 3.3 | 1.2 |

Fonte: BRAVO, MUKHOPADHYAY, TODD, 2008, p. 29.

3.2.3 Aumento do desempenho das escolas públicas em função da competição inserida pelo sistema

Estudo realizado por Hoxby (2003) acerca da produtividade das escolas públicas mediante a inserção de competição defendeu que a produtividade advinda da escolha parental poderia beneficiar a todas as crianças, sendo uma “maré que levanta todos os barcos” (HOXBY, 2003, p.288).

Segunda a autora, pesquisas acerca da produtividade como um resultado da escolha parental são raras, e geralmente concentrada nas questões de alocação: quem escolhe as escolas? Quem escolhe qual tipo de escola? Como a escolha muda a alocação de recursos? Pouco tem sido feito para estudar o efeito da escolha sobre a escola em si. Geralmente, autores favoráveis à escolha parental estabelecem como principal argumento para elucidar os efeitos

dessa escolha sobre a produtividade a ideia de que escolas com piores rendimentos serão cada vez menos escolhidas pelas famílias. Por outro lado, as escolas com melhor performance receberão cada vez mais alunos (HOXBY, 2003, p. 288).

Nesse cenário, duas hipóteses são possíveis: a primeira consiste na “substituição” das escolas com rendimentos menores pelas de melhor performance, uma vez que fecharão por falta de alunos; a segunda consiste nas escolas com pior rendimento utilizarem estratégias para melhorarem sua produtividade e oferecerem competição real às melhores escolas (HOXBY, 2003, p. 288).

Podendo ser uma maré que levanta todos os barcos, é importante estudar as consequências da escolha parental sobre a produtividade das escolas, para que ela seja um cenário realisticamente provável, e não apenas uma possibilidade (HOXBY, 2003, p.288).

Para isso, a autora utilizou dados do *National Assesment of Educational Progress* (teste padronizado para medição de qualidade da educação em escolas norte-americanas), e avaliou a produtividade das escolas públicas dos EUA, medindo a pontuação de cada escola multiplicado pelo dinheiro investido por aluno; além disso, foi feita uma comparação utilizando dados de Milwaukee nos anos de 1996-1997 (antes da introdução do sistema de vouchers) e 1999-2000 (após a adoção desse sistema) (HOXBY, 2003, p. 317).

Separando as escolas em dois grupos (“mais ameaçadas”, que seriam aquelas que perderiam uma quantidade igual ou maior que 2/3 de seus alunos para as escolas privadas e “menos ameaçadas”, que perderiam menos que esse número), e dividindo a pontuação em exames de medição de qualidade educacional da 4ª série pelo gasto por aluno no ano de 1999, descobriu-se que as escolas mais ameaçadas tiveram um aumento de produtividade de 0.7 pontos percentuais em um ano de adoção do sistema, se comparado com os anos anteriores (HOXBY, 2003, p. 321). Conforme tabela elaborada pela autora, a progressão dessas escolas foi maior que as escolas que não corriam tantos riscos de perderem seus alunos:

Tabela 6 – Tendências de produtividade nas escolas “mais ameaçadas”, “de certa forma ameaçadas” e “menos ameaçadas” a perderem seus alunos para escolas privadas, em Winsconsin

| Annual Change in Productivity by School Type | Productivity Calculation is Based on Exam in: | | | | |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| | Math | Science | Social Studies | Language | Reading |
| Most-treated schools | 0.732 ^a (0.071) | 0.889 ^{ac} (0.072) | 0.475 ^{bc} (0.070) | 0.248 ^{ad} (0.066) | -0.035 ^{bd} (0.066) |
| Somewhat treated schools | 0.527 (0.056) | 0.729 ^a (0.057) | 0.327 (0.055) | 0.123 ^b (0.052) | -0.141 (0.052) |
| Untreated comparison schools | 0.342 (0.172) | 0.255 (0.176) | 0.188 (0.170) | -0.081 (0.160) | -0.235 (0.162) |

Fonte: HOXBY, 2003, p. 319.

Por sua vez, Hanushek e Rivkin (2003) estudaram mais detidamente o efeito da competição, especificamente sobre a produtividades dos professores, partindo do pressuposto de que a disponibilidade de recursos reais aos alunos, incluindo a formação e capacitação dos educadores, influencia drasticamente o desempenho escolar dos alunos (MURNAME, 1975 apud HANUSHEK; RIVKIN, 2003, p. 26). Portanto, o estudo procurou investigar em que medida as variações da competição em escolas públicas afetam a contratação e performance dos professores (HANUSHEK; RIVKIN, 2003, p. 27).

Para tal, foram utilizados dados sobre o desempenho de alunos do Projeto Escolar de Dallas, Texas, da Universidade do Texas, das 4^a, 5^a e 6^a séries nos anos de 1993, 1994 e 1995, respectivamente (HANUSHEK; RIVKIN, 2003, p. 29), sendo que os alunos que mudam de escola (pública) podiam ser rastreados e continuam tendo seus dados utilizados na amostra, juntamente com aqueles alunos que continuam na mesma escola ou distrito; ao mesmo tempo, são excluídos alunos da educação especial e bilíngue, pela dificuldade em rastrear seus dados (HANUSHEK; RIVKIN, 2003, p. 30).

Quanto aos resultados, o estudo descobriu que há relação positiva entre competição e qualidade da escola para as cinco maiores áreas metropolitanas do estado: Dallas, Houston, San Antonio, Fort Worth e Austin. As evidências indicam que, em distritos maiores, com mais escolas (e, portanto, maiores possibilidades de escolha) a competição aumenta a qualidade escolar (HANUSHEK; RIVKIN, 2003, p. 35).

Já o estudo de Akyol (2016) compara os efeitos de vouchers universais com os de *vouchers* direcionados. Para isso, *vouchers* universais são tidos como aqueles que são distribuídos a todos os alunos, indistintamente e direcionados aqueles que utilizam certos requisitos para que o aluno seja contemplado (AKYOL, 2016, p. 152).

No caso de vouchers universais com uma distribuição de renda variante, são analisados três tipos de cobertura: um cenário em que não se utilizam *vouchers* (portanto, de

valor 0), um em que utilizam *vouchers* no valor de U\$ 2.000,00 e outro em que os *vouchers* possuem valor de U\$ 4.000,00. Nesta simulação, a distribuição é feita para famílias com renda entre U\$ 40-60.000,00 por ano (portanto, de classe média), considerando que todas as classes sociais possuíam 20% de famílias usuárias de *vouchers* (AKYOL, 2016, p. 150).

Neste cenário, o gasto das escolas públicas cresce de forma proporcional ao valor do *voucher*. Quanto maior o valor do *voucher*, menor o gasto das famílias com escolas privadas. Isso indicaria uma resposta à competição, com um maior investimento nos alunos remanescentes, causando o chamado o “efeito de equilíbrio geral”, que tentaria evitar a perda de mais alunos (AKYOL, 2016, p. 157).

Já no caso de *vouchers* universais com distribuição de habilidades variantes (que corresponde ao desempenho dos alunos), percebeu-se que quanto maior a heterogeneidade dos alunos (ou seja, quanto mais diferente for o rendimento acadêmico dos estudantes entre si), menor o “efeito nata”, que indica a estratificação dos alunos e sua fuga para escolas privadas. Por outro lado, quanto mais homogêneo for esse rendimento, maior será a estratificação (AKYOL, 2016, p. 160).

Com relação aos *vouchers* direcionados, o estudo aponta que essa alternativa aos *vouchers* universais poderia evitar a estratificação. Nesse caso, o *voucher* varia de acordo com as habilidades e com a renda das famílias dos alunos elegíveis. Dessa forma, alunos mais pobres poderiam receber valores mais altos de *vouchers*. O gasto com *vouchers* cai, mas o gasto com as escolas públicas continua o mesmo (AKYOL, 2016, p. 162).

Se os *vouchers* direcionados utilizarem somente a variável de habilidade como critério, há uma reversão do “efeito nata” pois esse tipo de *voucher*, na verdade, aumentou as habilidades médias das escolas públicas. Nesse cenário, o valor do *voucher* diminui conforme a habilidade do aluno aumenta (AKYOL, 2016, p. 163).

Por fim, estudo da autoria de Chakrabarti (2008) avalia os efeitos obtidos na segunda fase do programa de *vouchers* de Milwaukee, que passou a admitir escolas confessionais. Para isso, o autor comparou dados das escolas públicas e privadas no ano de 1990 e 1998.

O estudo utilizou como grupo de tratamento escolas com alunos que possuíam isenção do pagamento de almoço ou desconto nesse pagamento, o que significa que sua renda familiar era baixa o suficiente para lhes tornar elegíveis a um *voucher* (CHAKRABARTI, 2008, p. 1373). Os dados foram coletados no Departamento de Instrução Pública de Winsconsin, nas escolas públicas de Milwaukee e no Centro Nacional de Estatísticas para a Educação, nos EUA (CHAKRABARTI, 2008, p. 1375).

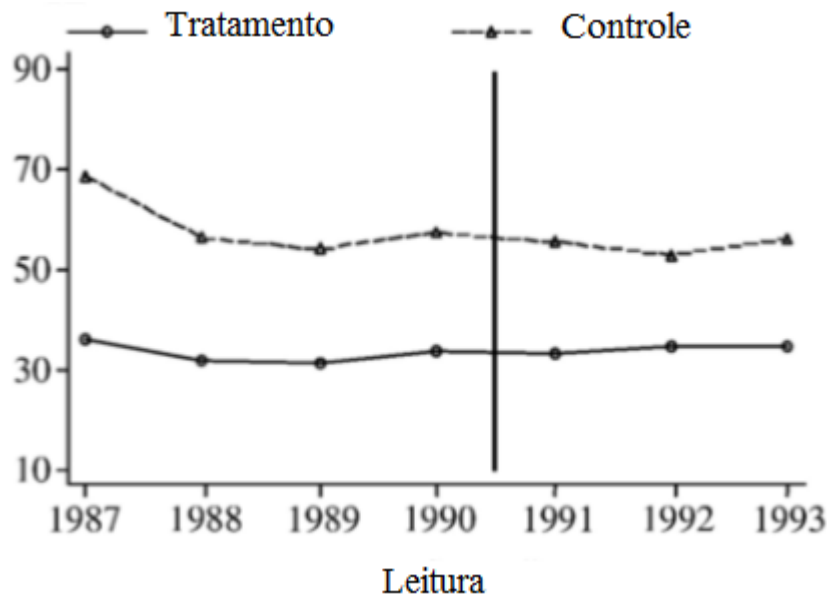
As escolas do grupo de tratamento avaliadas foram divididas em três subgrupos:

“menos ameaçadas”, que possuíam menos de 47% dos alunos elegíveis aos vouchers; “de alguma forma ameaçadas” que possuíam entre 47 e 66% de alunos nessa condição e escolas “muito ameaçadas”, com mais de 66% dos alunos elegíveis aos vouchers (CHAKRABARTI, 2008, p. 1377).

Para formar o grupo de controle, foram escolhidas escolas com ao menos 25% dos alunos em condições para que fossem elegíveis, com pelo menos 15% de alunos negros. Outra exigência era de que as escolas deveriam ser urbanas, mas fora da cidade de Milwaukee (CHAKRABARTI, 2008, p. 1378)

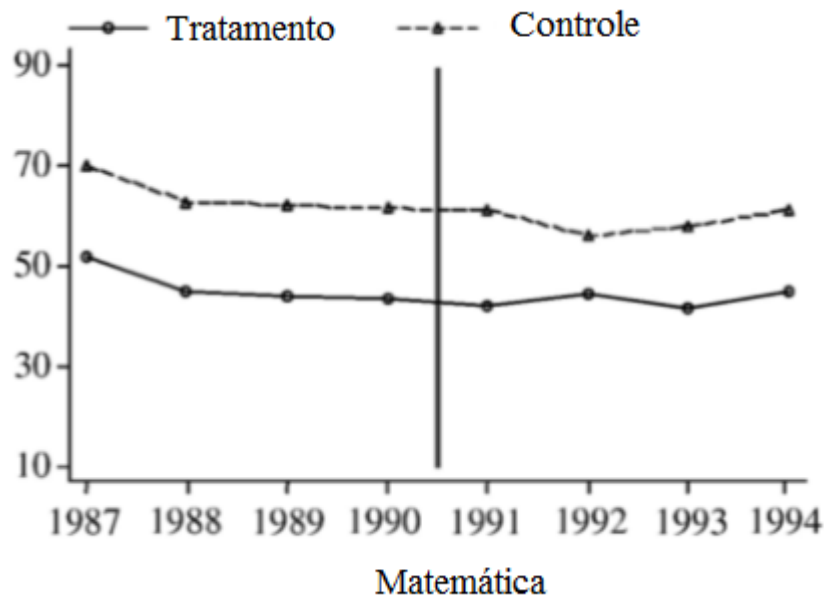
A comparação dos períodos da primeira e da segunda fase demonstram que a primeira fase de implementação do programa não surtiu efeitos significativos sobre o rendimento em testes de matemática, leitura e artes – os efeitos foram positivos, porém estatisticamente irrelevantes (CHAKRABARTI, 2008, p. 1382):

Gráfico 1 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de leitura na 1ª fase do Programa de Milwaukee



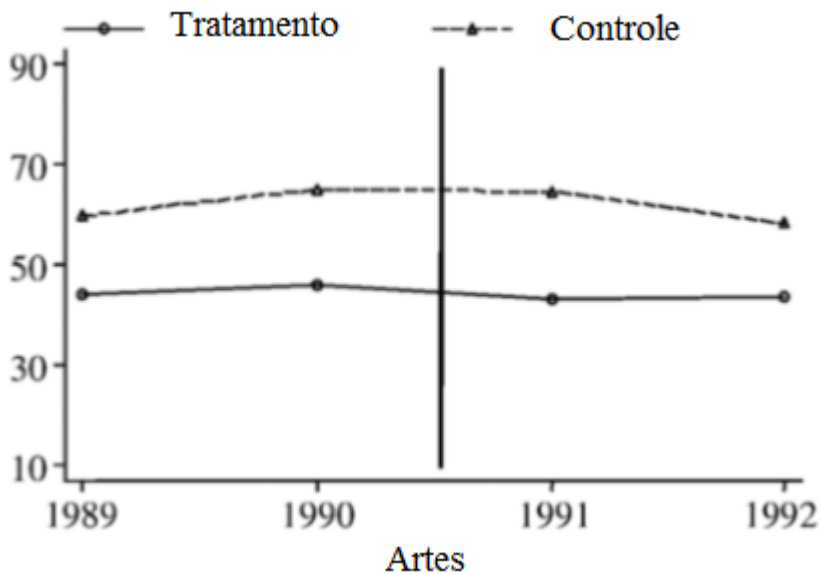
Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

Gráfico 2 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de matemática na 1ª fase do Programa de Milwaukee.



Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

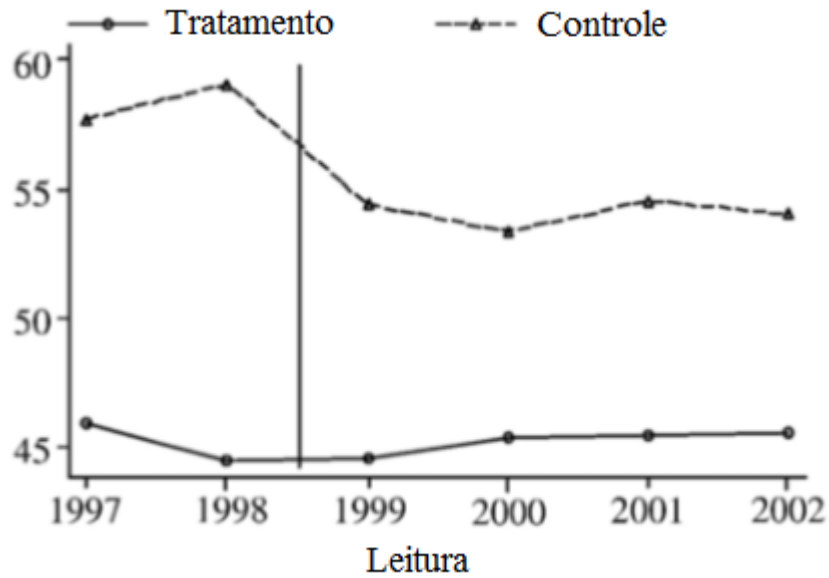
Gráfico 3 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de artes na 1ª fase do Programa de Milwaukee.



Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

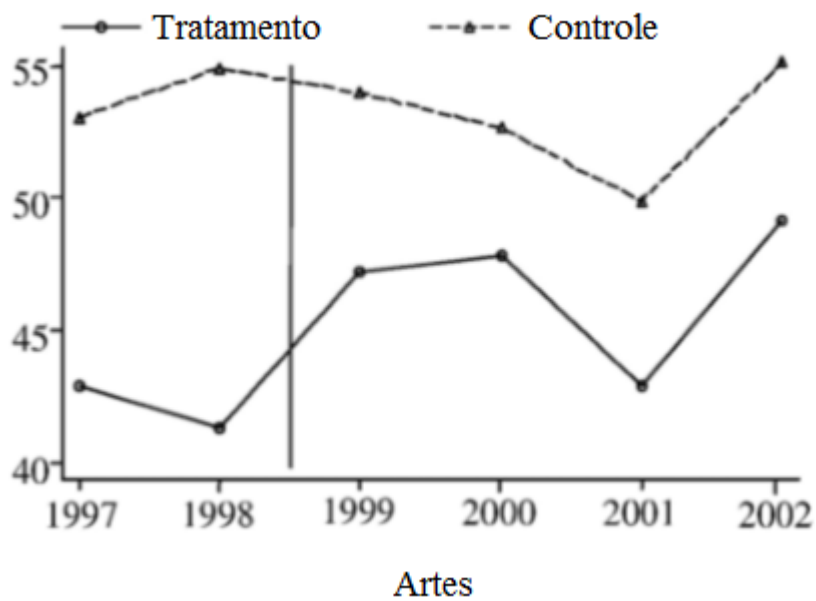
Entretanto a segunda fase apresentou resultados não somente positivos como estatisticamente relevantes nos três testes. Escolas do grupo “mais ameaçado” foram as que tiveram as melhores respostas à inserção da competição:

Gráfico 4 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de leitura na 2ª fase do Programa de Milwaukee.



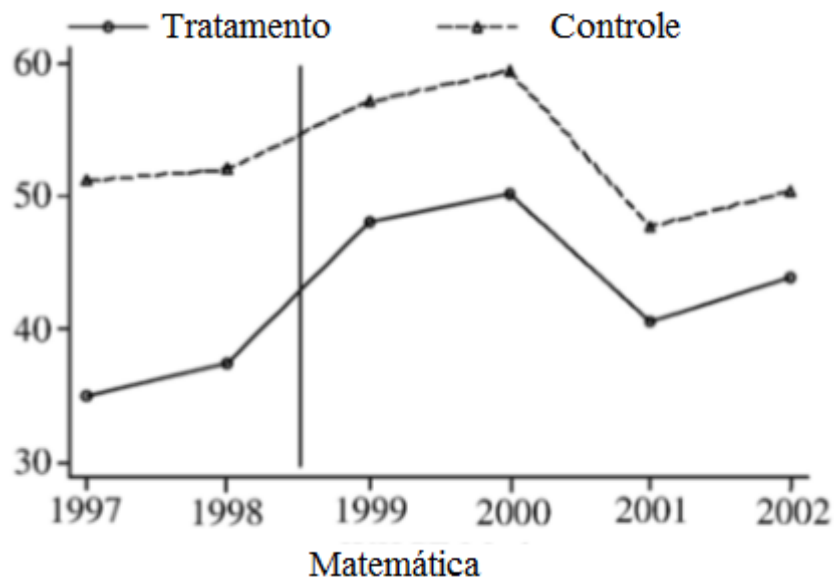
Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

Gráfico 5 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de artes na 2ª fase do Programa de Milwaukee.



Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

Gráfico 6 – Comparação entre grupos de tratamento e controle em testes de matemática na 2ª fase do Programa de Milwaukee.



Fonte: CHAKRABARTI, 2008, p. 1381.

3.3 Estudos que apontam críticas negativas ao uso do Sistema de *Vouchers* Educacionais

Da mesma forma que anteriormente foi exposta a literatura empírica favorável ao uso de vouchers, serão demonstradas agora as críticas empíricas feitas ao modelo. Na presente sessão, também foram utilizados nove estudos, escolhidos entre uma ampla gama de trabalhos já realizados, sendo selecionados aqueles que não somente aparentavam possuir dados confiáveis, bem como utilizavam larga amostra de dados e tiveram forte influência sobre o debate acadêmico. Mais uma vez, foram utilizados os estudos mais atuais sobre os temas pesquisados.

3.3.1 Baixo retorno do modelo em termos de custo por aluno e rendimento acadêmico por aluno

No caso da adoção de *vouchers* em larga escala, como no Chile, Carnoy e MacEwan (2000) utilizaram dados sobre escolas primárias, públicas e privadas, para estimar se escolas privadas que utilizavam *vouchers* seriam, de fato, mais eficientes e efetivas que escolas públicas. Nesse caso, efetividade foi definida como um rendimento acadêmico maior, sendo o contexto social do aluno o mesmo; maior eficiência foi definida como produzindo o mesmo resultado a um custo menor. Esse estudo utilizou ampla quantidade de dados sobre o rendimento escolar de alunos e seu contexto social e dividiu as escolas subsidiadas por *vouchers* em três categorias (Católicas, Protestante e não religiosas) e focou na análise de custo

e eficiência (MACEWAN, CARNOY, 2000, p. 214).

Com relação à efetividade das escolas privadas, levando em consideração a quarta série do ensino fundamental como ano escolar de referência, as escolas privadas não subsidiadas por *vouchers* tiveram um rendimento médio considerado alto (1.83 para testes de espanhol, no período de 1990 a 1996 e 1.76 em testes de matemática, para o mesmo período), seguido pelas escolas católicas que utilizaram *vouchers* (1.07 e 0.94, respectivamente). Em seguida, as escolas não religiosas que aceitavam *vouchers* ficaram em terceiro lugar (0.40 e 0.35), seguidas pelas escolas protestantes subsidiadas por *vouchers* (0.39 e 0.32) e, em último lugar, as escolas de corporações públicas, subsidiadas com *vouchers* (0.16 e 0.13). Logo, o estudo indicou que o amplo sistema de *vouchers* chileno não conseguiu equiparar alunos da rede pública subsidiada aos alunos da rede privada não subsidiada (MACEWAN; CARNOY, 2000, p.221).

Quanto à eficiência das escolas privadas, o estudo apontou que o custo das escolas públicas subvencionadas e das escolas de corporações públicas subsidiadas era similar (0.014). Escolas católicas subsidiadas eram um pouco mais caras que as escolas públicas subvencionadas (0.029), enquanto escolas não religiosas subvencionadas e protestantes foram as menos custosas (-0.141, -0.060). Escolas privadas não subvencionadas eram as mais caras das seis (0.131) (MACEWAN; CARNOY, 2000, p. 225). Apenas as escolas católicas subvencionadas conseguiram ter maior rendimento em testes, mas apenas se tiverem também um custo por aluno maior (MACEWAN; CARNOY, 2000, p. 227).

Já Cecilia Rouse (1998), ao realizar avaliação do impacto do programa de escolha parental de Milwaukee, EUA, no rendimento dos alunos em testes de língua inglesa e matemática aponta que houve uma melhor na pontuação em matemática, mas os ganhos em língua inglesa permanecem os mesmos se comparados aos alunos da rede pública tradicional.

Com relação aos testes de matemática, estudantes que participaram do programa pontuaram cerca de 1.5-2.3 pontos a mais que alunos que foram selecionados para o programa, mas não o utilizaram e alunos que permaneceram nas escolas públicas (ROUSE, 1998, P.593).

O mesmo se repete no caso de programas de *vouchers* educacionais financiados pelo setor privado. Krueger e Zhu (2002) apontaram impactos estatisticamente insignificantes desse programa em experimento realizado na cidade de Nova York (para avaliar a possibilidade de adoção), quanto ao rendimento dos alunos que receberam *vouchers*.

Neste programa, alunos do ensino infantil e fundamental podiam participar em uma série de loterias para uma bolsa em instituição privada em maio de 1997. Foram coletados dados, ano a ano, dos participantes para análise do rendimento ao longo do tempo

(KRUEGER; ZHU, 2002, p. 660).

Estudo de Mayer et al. (2002) apontou para os mesmos resultados no programa de Nova York. Segundo os autores, o desempenho dos estudantes que utilizaram os vouchers e daqueles que continuaram nas instituições públicas foi estatisticamente o mesmo (MAYER et al., 2002, p. 1); porém, o estudo de fato apontou uma melhora no desempenho de estudantes afro-americanos que tivessem utilizado os *vouchers*, cerca de 5.5 pontos a mais do que os estudantes afro-americanos que continuaram nas escolas públicas. Entretanto, para estudantes latinos, não houve alterações significativas em seu rendimento (MAYER et al., 2002, p. 2).

Com relação às diferenças de instalações das instituições, surpreendentemente, o estudo apontou que escolas privadas tendiam a não apresentar lanchonetes, enfermarias e programas especiais para alunos de outras línguas e alunos com problemas de aprendizagem. Por outro lado, escolas privadas tendiam a apresentar laboratórios de informática, programas após o horário escolar, e tutorias individuais para alunos. Não foram encontradas diferenças nos cursos de música e artes, programas para alunos avançados, aconselhamento de crianças, ginásio e biblioteca (MAYER et al., 2002, p. 2).

Quanto à percepção de pais e alunos em relação aos dois tipos de escolas, as escolas privadas tiveram menores queixas dos pais acerca de violência e indisciplina (34% contra 64% nas escolas públicas); alunos reportaram que as escolas privadas possuíam melhores condições de aprendizagem, com maior interação entre alunos e professores (do total de 100% para cada tipo de instituição, 65% dos alunos em escolas privadas apontaram o ambiente como favorável para aprendizagem, contra 49% dos alunos de instituições públicas apontando essa característica em suas escolas) (MAYER et al., 2002, p. 3).

3.3.2 A escolha parental não necessariamente leva em conta o desempenho acadêmico das escolas

Ao menos em teoria, *vouchers* educacionais possibilitariam a escolha, por parte dos pais, das melhores escolas para seus filhos, com base nas conquistas acadêmicas destas instituições. Entretanto, a literatura mais atual sobre o assunto mostra que essa não é a regra quando existe a possibilidade de escolha.

Denessen, Slegers e Smit, em estudo de 2001 realizado com 244 escolas holandesas e 244 escolas finlandesas, apontam para esta direção. Tendo como base a concepção de Pierre Bourdieu sobre capacidades culturais, os autores utilizaram a classificação feita previamente por Ball, Bowe e Gewirtz (1996), estruturando sua amostra em três grupos:

“privilegiado/capacitado”, “semi-capacitado” e “desconectado”. Também levando em conta Coleman (1998, apud DENESEN; SLEEGERS; SMIT, 2001), é possível afirmar que a escolha da escola pode se referir ao capital social que os pais possuem, pois isso se relaciona com as informações que se têm acesso, para realizar uma comparação entre as características das escolas disponíveis (DENESEN; SLEEGERS; SMIT, 2001, p.6).

Os pais que se encaixavam na categoria de “privilegiado/capacitado” preferiam escolas que estivessem de acordo com os interesses e personalidade da criança. Pais da categoria “semi-capacitado” realizaram suas escolhas com base na reputação da escola, enquanto a categoria “desconectado” preferiram escolas fisicamente próximas das suas residências e que fossem parte da comunidade em que estavam inseridos (BALL ET AL, 1999, apud DENESEN; SLEEGERS; SMIT, 2001, p.7). Quando as classes sociais eram levadas em conta, quase sem exceções os pais tidos como “desconectados eram da classe trabalhadora, com uma variedade de classes dentro desse recorte”.

Tomando esses referenciais como ponto de partida, os autores investigaram os motivos para a escolha parental na Holanda e na Finlândia e, posteriormente, cruzaram os dados. Na Holanda, a escolha parental era assegurada a todas as famílias dentro do sistema educacional público. Já na Finlândia, a liberdade de escolha era limitada e os pais só são autorizados a escolher a escola dos filhos em situações justificadas, com um requerimento para as autoridades locais (DENESEN; SLEEGERS; SMIT, 2001, p.7).

A pesquisa utilizou 1000 indivíduos holandeses e 395 indivíduos finlandeses, coletando dados acerca de três características: idade, nível de escolaridade e classe social. As características das amostras são exibidas da seguinte forma:

Tabela 7- Características do contexto social das amostras finlandesas e holandesas

| <i>Level of education</i> | | | <i>Social class</i> | | | |
|-----------------------------|-----|------|-------------------------|-----|------|---|
| | f | % | f | % | f | % |
| Lower education | 21 | 8.6 | Higher professional | 33 | 14.5 | |
| Lower secondary school | 44 | 18.0 | Lower professional | 51 | 22.4 | |
| O-levels; A-levels | 34 | 13.9 | Non-manual worker | 61 | 26.8 | |
| Secondary vocational school | 32 | 13.1 | Owner of small business | 22 | 9.6 | |
| College | 92 | 37.7 | Supervisor | 8 | 3.5 | |
| University | 21 | 8.6 | Manual worker | 53 | 23.2 | |
| Total | 244 | 100 | Total | 228 | 100 | |

Fonte: Denessen, Slegers, Smit, 2001, p. 10.

A idade média das amostras foi de 42.8 anos, com um desvio padrão de 7 anos e meio. Na Holanda, descobriu-se que as classes sociais diferiam a respeito da educação social e desenvolvimento criativo. Quanto maior a classe social, mais os pais tendem a valorizar essas características para a escolha da escola e menos tendem a valorizar a proximidade física. Ao mesmo tempo, quanto menor a escolaridade dos pais, mais a proximidade física da escola era valorizada. Na Finlândia, pais de diferentes classes sociais possuíam concepções diferentes a respeito da importância de motivos ideológicos para essa escolha. Quando maior a classe social, mais os pais acreditavam que valores religiosos e valores para a criação dos filhos eram importantes para escolher uma escola (DENESSEN; SLEEGERS; SMIT, 2001, p.19).

3.3.3 A possibilidade de escolha parental leva a desigualdades

Pesquisas sobre escolha parental, uma das alegadas vantagens do modelo de *voucher* educacional, foram unânimes em apontar que aqueles pais que exercem a escolha da escola quando essa oportunidade lhes é dada são os pais com maior renda, mesmo aqueles nas camadas sociais menos favorecidas (MUSSET, 2012, p.10).

Levin (1998) aponta que famílias com status socioeconômicos maiores tendem a realizar escolhas de forma mais ativa do que aquelas famílias com status socioeconômico menos favorecido. Em seu artigo, o autor indica que a estratificação está intimamente ligada

com a ideia de liberdade de escolha, entretanto, é preciso estar atento ao fato de que esse sistema não pode ter uma estratificação pior (ou mais intensa) que a do sistema público tradicional. Ocorre que, ao todo, quando há a possibilidade de escolher a escola dos filhos, quem realiza essa escolha são pais mais abastados (LEVIN, 1998, p. 381).

Mas a estratificação não é somente econômica, mas também racial. Em pesquisa sobre escolas *charter*¹⁹, que também oferecem a possibilidade de escolha aos pais, Wiher e Tedin (2002) descobriram que, no estado norte-americano do Texas, brancos, afro-americanos e latinos tendem a escolher escolas *charter* com uma composição maior (entre 11 e 14 por cento) de seu próprio grupo étnico-racial do que na escola pública que abandonaram.

Nesta pesquisa, foi pedido à amostra utilizada (composta por pais com a possibilidade de escolher a escola de seus filhos) pelos autores que identificassem o fator mais importante para sua escolha, a partir de uma lista de seis fatores: pontuação da instituição em testes de medição de qualidade, disciplina, características da composição racial ou étnica da instituição, localização, ensino de valores morais e segurança. Tendo identificado um desses motivos, os pais foram então instruídos a escolher o mais importante dos cinco restantes e, depois, o mais importante dos quatro restantes (WIHER; TEDIN, 2002, p. 82).

O resultado, primeiramente, indicou que a composição étnica ou racial da instituição era a menor preocupação dos pais participantes da pesquisa. Entretanto, as preferências por um tipo específico de escola variam para grupo étnico-racial. Pais brancos tenderam a escolher mais a pontuação da instituição em testes de medição de qualidade como o fator mais relevante, enquanto afro-americanos citaram o ensino de valores morais, e latinos apontaram a disciplina como o mais importante (WIHER; TEDIN, 2002, p.83).

Ao final do estudo, os autores apontam novamente a influência da escolaridade dos pais na escolha das melhores escolas (WIHER; TEDIN, 2002, p.91):

Primeiramente, ainda que 60.6% da amostra escolheu as pontuações altas em testes de medição de qualidade como um dos três fatores mais importantes para escolher uma escola, a vasta maioria transfere seus filhos para escolas com performance manifestamente pior nesses testes do que as escolas públicas que as crianças e jovens frequentavam antes da mudança (Tradução livre).

Adicionalmente, os autores indicam que a minoria dos pais que de fato conseguem

¹⁹ Escolas *charter* são uma outra forma de PPP, em que a estrutura física das escolas é do Estado, mas a gestão é realizada por um ente privado. É também uma forma de ampliar a escolha educacional, especialmente em países onde os pais não podem escolher a instituição que seus filhos frequentarão, se optarem pelo sistema público de educação.

escolher escolas *charter* com alta performance têm em comum o fato de possuírem maiores níveis de escolaridade e maiores expectativas para o futuro de seus filhos (WIHER; TEDIN, 2002, p.91).

Por sua vez, Elacqua e Fabrega (2004) indicaram que um fator a ser levado em consideração em relação à estratificação diante da possibilidade de escolha é a quantidade e a qualidade de informações relevantes recebidas pelos pais. Mais uma vez o nível de escolaridade é apontado como um fator decisivo para o comportamento diante das informações disponíveis, pois quanto maior o grau de escolaridade, maior a busca por fontes confiáveis de informação; por outro lado, quanto menor o nível de escolaridade dos pais, maior é a tendência a procurar por informações somente dentro do círculo social (ELACQUA; FABREGA, 2004, p.10).

No geral, o estudo apontou que, no Chile, famílias com menor escolaridade escolhiam a escola dos filhos com base em questões práticas, como a proximidade física enquanto famílias mais abastadas realizavam a escolha considerando a qualidade do ensino ofertado, ensino de valores morais e as relações sociais dentro da escola (ELACQUA; FABREGA, 2004, p.21). Na prática, os motivos para escolher levariam a uma estratificação social.

Ainda sobre o Chile, Hsieh e Urquiola (2006) realizaram estudo com dados de 150 municípios, apontando que a adoção ampla e irrestrita de *vouchers* levou à segregação de alunos, uma vez que os melhores alunos das escolas públicas passaram a frequentar escolas privadas subsidiadas. Nos municípios onde há uma alta taxa de matrículas em escolas privadas, escolas públicas têm uma performance pior que as escolas privadas. Entretanto, essa performance não tem relação com uma melhoria na produtividade das escolas privadas em si ou na educação ofertada, mas pelo fato dos melhores alunos se encontrarem lá (HSIEH; URQUIOLA, 2006, p.1496).

3.4 Considerações acerca dos estudos abordados

Conforme visto no presente capítulo, por se tratar de um modelo de política pública, o debate meramente teórico e jurídico não consegue contemplar as complexidades do debate acerca de *vouchers* educacionais, principalmente porque é próprio das políticas públicas a necessidade de avaliação ao longo da sua implementação e execução, para a correção de eventuais erros.

A partir da leitura dos estudos apresentados, percebe-se que há a necessidade de adaptar alguns de seus mecanismos para utilizá-lo da melhor forma possível. Não há nada inerente nos *vouchers* que impeça a modificação de alguns detalhes – a não ser quanto ao

repasse de verbas públicas para seu financiamento – que possibilitem sua melhor utilização e adequação, principalmente, a exigências de direitos humanos.

Adicionalmente, a leitura de estudos sobre as falhas e êxitos amplia o debate proposto pelo presente trabalho, no sentido de tornar mais robustas as sugestões de modificações deste instrumento, a partir das lentes dos *standards* da ONU, conforme será visto no próximo capítulo.

4 OS STANDARDS DA ONU E O USO DE VOUCHERS EDUCACIONAIS COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO

Nos capítulos passados, foi abordado como a ONU estabelece os padrões de direitos humanos que são aplicáveis ao direito à educação, seguido do debate político em torno do papel do Estado com relação à garantia dos direitos sociais. Foi apresentado um panorama do pensamento liberal igualitário em face do seu antecessor, o utilitarismo, e das críticas da vertente libertária que, aliada aos estudos da Teoria da Escolha Pública e das reformas da Nova Gestão Pública, ficou conhecida negativamente como neoliberalismo.

Foram apresentados os críticos à Nova Gestão Pública e feita a distinção necessária entre os pensamentos de esquerda e de direita, a partir do pensamento de Norberto Bobbio. Mas, conforme explicitado anteriormente, para fins do presente trabalho, apenas uma discussão teórica sobre o tema não seria o suficiente para elaborarmos conciliação entre os *standards* da ONU e os *vouchers* educacionais pensados por Friedman.

No terceiro capítulo foi realizada, portanto, a revisão da literatura existente que questiona os *vouchers* empiricamente, apresentando tanto estudos favoráveis quanto desfavoráveis a seu uso.

No presente capítulo, pretende-se encerrar a discussão aqui proposta, apresentando a sugestão de modificações para que haja uma conciliação desse modelo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para isso, serão retomados, primeiramente, os *standards* do direito à educação para, em seguida, serem apresentadas as modificações que podem ser feitas com base nesses *standards*, objetivando assim responder à pergunta de pesquisa proposta.

4.1 Retomando os *standards* do direito à educação

Na presente sessão, será feita uma retomada dos *standards* apontados pelo relator especial da educação da ONU apresentados no primeiro capítulo deste trabalho, estabelecendo o conteúdo de cada *standard* a partir da legislação produzida pela própria organização, com o objetivo de, em seguida, realizar a adequação da ideia de vouchers educacionais aos *standards* de direitos humanos aqui abordados.

4.1.1 Os *standards* de não discriminação e a igualdade de oportunidade na educação

Conforme visto anteriormente, o relator especial da ONU para o direito à educação elenca quatro *standards* a serem seguidos pelos Estados para a garantia efetiva da educação

enquanto um direito humano.

Os *standards* de não discriminação e de igualdade de oportunidade na educação, são apontados pelo autor como sendo a exigência de que o Estado não promova a educação apenas para um grupo, em função de uma característica específica, como o poder aquisitivo ou origem étnica (SING, 2014, p. 8) e que promova a oportunidade de acessar educação de qualidade de forma igualitária a todos os membros da sociedade, sendo portanto ambos os *standards* duas faces diferentes de uma mesma moeda, pautadas num dever de abstenção, no caso do primeiro, e de ação, no caso do segundo.

Ambas as exigências se fazem presentes na produção jurídica da ONU, em mais de um documento. Segundo a Convenção Contra a Discriminação na Educação, em seu artigo 1º, é vedada a discriminação de qualquer tipo, inclusive em função de condição econômica ou “status” social.

Por sua vez, o Comentário Geral nº 13 (1999b, parágrafo 43), oriundo do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece o requisito da acessibilidade das instituições escolares, que deverá ser tanto física quanto financeira; não está cumprindo com suas obrigações o Estado que exige taxas para o uso das instituições de ensino básico, tendo essas taxas, muitas vezes, o efeito de desestimular as famílias mais carentes de recursos a mandarem seus filhos para a escola.

Finalmente, pode-se encontrar o *standard* da igualdade na Convenção 169 da Organização Mundial do Trabalho. O documento afirma, em seu artigo 26, que é dever do Estado garantir, em condições de igualdade, que as populações tradicionais possuam educação de qualidade, culturalmente relevante. Apesar de não elencar explicitamente a exigência da gratuidade, a partir de uma interpretação sistêmica dos tratados e levando em consideração o *status* social das populações etnicamente diferenciadas, que em geral são excluídas de diversos processos, inclusive os econômicos, é possível afirmar que não é permitida a cobrança de taxas ou valores para que o aluno frequente a escola.

Conforme visto no capítulo 3, um dos efeitos adversos do uso de *vouchers* educacionais é o surgimento do *skimming milk effect*, ou efeito nata, o qual causa uma estratificação entre alunos usualmente considerados bons e ruins. Esse efeito, por si só, gera discriminação no acesso à educação pois cria uma divisão bastante clara entre os alunos, categorizando-os em “vencedores” e “perdedores”.

Adicionalmente, o capítulo 3 também apontou que a possibilidade de escolha parental leva a uma estratificação, no sentido de grupos semelhantes possuírem interesses similares, resultando em uma segregação voluntária que não necessariamente é bem-vinda. Outro ponto

que é necessário lembrar é a questão do valor do *voucher*, que no caso da Colômbia, criou empecilhos para os usuários, já que os *vouchers* foram se tornando parciais com o passar do tempo e impossibilitando que crianças e jovens mais carentes pudessem acessar as escolas, pois não tinham como complementar esses valores. Por fim, conforme visto na experiência chilena de uso de *vouchers*, as escolas particulares exigiram testes de seleção e inclusive, chegaram a condicionar o ingresso dos alunos às crenças e status socioeconômico similares ao das escolas.

Todos os casos aqui citados se encaixam perfeitamente na questão da discriminação no acesso à educação. Um modelo de *vouchers* satisfatório, portanto, deve contornar todos esses problemas para que possa cumprir as exigências dos direitos humanos. A exigência de não discriminação institui que as instituições privadas só poderão existir para prover a educação de forma a ampliar as instalações providas pelo Estado, sem que haja como objetivo (declarado ou implícito) de realizar a exclusão de indivíduos ou grupos sociais (SINGH, 2014, p.8). À exigência da não discriminação, soma-se a da igualdade de oportunidade, especificamente no que tange ao poder econômico dos alunos pois, não somente existiria discriminação contra aqueles que não podem pagar, mas também empecilhos para o seu acesso, favorecendo os alunos com maior quantidade de recursos, minando a justiça social pela educação, pois há a monetização do seu acesso (SINGH, 2014, p.10).

4.1.2 Justiça social e equidade pela educação

Já o *standard* de justiça social e equidade pela educação consiste na oportunidade de acessar e obter educação sem, entretanto, que haja disparidades relevantes entre os grupos de determinada sociedade, e está inserido no PIDESC, a partir da exigência de gratuidade da educação, contida em seu artigo 13.2. Conforme afirma Singh (2014, p. 10), não pode haver favorecimento de um grupo social em detrimento do outro, mas o estabelecimento de um sistema educacional que permita a qualquer pessoa, de acordo com suas necessidades, ser educada. Isso indica que, mesmo existindo a possibilidade de prestação da educação privada, conforme o artigo 13.4 do PIDESC, esse tipo de prestação não poderá impedir as oportunidades educacionais de certos indivíduos, especialmente aqueles desprovidos de recursos financeiros.

Nesse sentido, pode-se dizer que a exigência de justiça social, a qual se relaciona com o ensino sem custo para as famílias dos alunos, é um desdobramento do *standard* de igualdade, uma vez que a educação é um direito humano a ser gozado por todas as classes sociais, sem obstáculos à sua concretização, em função da sua importância como instrumento que promove o desenvolvimento humano, a realização do projeto de vida e o gozo e promoção de todos os

outros direitos humanos.

Mas por que optar pela adoção do sistema de *vouchers* e não pela privatização total do sistema de educação?

Para responder esta pergunta, deve-se imaginar o seguinte cenário: um determinado país reformulou totalmente seu sistema educacional e inseriu vouchers educacionais como a única opção disponível aos usuários, e quanto mais alunos, mais as escolas recebem vouchers do governo. Agora, imaginemos que, durante uma crise financeira os cidadãos desse país vejam o valor de compra do dinheiro diminuir drasticamente e, ainda que o governo faça correções cambiais e inclusive aumente o valor de cobertura do voucher, os alunos mais humildes não conseguem complementar esses valores e, portanto, ficam incapacitados de estudar.

Esse cenário, talvez extremo, serve para ilustrar o preceito da justiça social e equidade pela educação. Com a monetização total do sistema, os mais pobres têm suas possibilidades reduzidas. Além disso, uma competição desenfreada entre as escolas, em busca de mais recursos do governo, pode levar a um sistema que não necessariamente ensina aos alunos conteúdos úteis para o seu florescimento, mas tão somente que estejam preocupados com o conteúdo de testes de medição de qualidade.

De qualquer forma, é reafirmado o que foi dito no primeiro capítulo deste trabalho: a educação tem o objetivo primeiro de ser a ferramenta para o desenvolvimento das capacidades humanas, mas também promover uma melhoria das condições materiais de vida de todos os indivíduos.

Em países com altos índices de desigualdades sociais, como o Brasil, há uma dificuldade de acesso a bens de consumo, serviços e a toda uma gama de itens que compõem o capital cultural das pessoas. Em geral, pessoas mais ricas possuem escolaridade mais alta, e têm acesso a lazer e cultura com maior facilidade, bem como são menos tendentes a terem direitos como a moradia violados. Ao mesmo tempo que a promoção da cultura também pode ser compreendida como um dever do Estado, uma grande parte da produção cultural (filmes, livros, peça de teatro, shows...) é produzido de forma privada – e assim também o são no momento do seu consumo.

Leis como a da meia entrada e a isenção de taxas para importação de livros e revistas não são suficientes para reduzir os abismos provocados pela desigualdade, oriunda da falta de acesso à educação de boa qualidade. E essa disparidade leva a condições materiais de vida diferentes, que vão variar entre as classes sociais, e de acesso a bens de consumo, que tem tendência a serem acessados com maiores dificuldades pelas pessoas com menor escolaridade.

Segundo pesquisa do IPEA (2007, p. 375), as famílias mais abastadas, em geral,

possuem um acesso maior a bens de consumo duráveis:

Tabela 8 - Aquisição e estoque de bens duráveis das famílias metropolitanas, segundo o rendimento familiar per capita : os 30% relativamente pobres, a população de renda média e os 30% relativamente ricos:

| | 1995 | | | | 2003 | | | |
|-----------------------|--------|-----------------|---------------------|----------------|--------|-----------------|---------------------|----------------|
| | Geral | 30% mais pobres | Renda intermediária | 30% mais ricos | Geral | 30% mais pobres | Renda intermediária | 30% mais ricos |
| Famílias ^a | 12.525 | 3.757 | 5.008 | 3.761 | 15.321 | 4.591 | 6.132 | 4.598 |
| DESPESAP (%) | 599,52 | 118,92 | 379,49 | 1.637,46 | 696,56 | 177,96 | 485,04 | 1.861,52 |
| AUTOB (%) | 9,1 | 0,5 | 5,0 | 23,0 | 14,7 | 2,2 | 11,7 | 31,2 |
| MOTOB (%) | 0,8 | 0,3 | 0,7 | 1,4 | 2,5 | 1,5 | 3,4 | 2,5 |
| AGREGB (%) | 52,7 | 40,8 | 55,4 | 61,0 | 68,2 | 61,9 | 67,8 | 75,0 |
| PQB (%) | 14,8 | 9,2 | 14,2 | 21,1 | 18,9 | 14,2 | 17,7 | 25,1 |
| REFRIGB (%) | 6,1 | 4,9 | 7,1 | 5,9 | 10,9 | 10,2 | 11,2 | 11,4 |
| MICROB (%) | 1,7 | 0,0 | 0,4 | 5,3 | 4,9 | 0,7 | 3,7 | 10,6 |
| MLAVB (%) | 3,6 | 2,0 | 4,7 | 3,9 | 6,8 | 4,6 | 6,8 | 9,1 |
| TVB (%) | 13,2 | 10,4 | 14,1 | 14,8 | 14,1 | 12,5 | 13,2 | 16,9 |
| VIDEOB (%) | 4,4 | 1,1 | 4,9 | 6,9 | 4,1 | 3,2 | 4,2 | 4,9 |
| DVDB (%) | | | | | 3,8 | 0,1 | 2,1 | 9,7 |
| AUTOE (%) | 35,5 | 7,8 | 32,0 | 67,8 | 35,5 | 11,5 | 31,6 | 64,8 |
| MOTOE (%) | 2,8 | 1,7 | 2,9 | 3,7 | 3,8 | 2,2 | 4,7 | 4,3 |
| AGREGE (%) | 99,6 | 99,7 | 99,6 | 99,6 | 100,0 | 99,9 | 100,0 | 100,0 |
| PQE (%) | 95,7 | 90,7 | 97,5 | 98,3 | 96,2 | 92,7 | 96,8 | 99,0 |
| REFRIGE (%) | 91,5 | 81,9 | 94,2 | 97,5 | 95,4 | 90,9 | 96,1 | 99,0 |
| MICROE (%) | 6,9 | 0,2 | 2,0 | 20,3 | 21,4 | 2,7 | 14,8 | 48,8 |
| MLAVE (%) | 46,6 | 19,7 | 45,2 | 75,5 | 51,9 | 25,9 | 52,0 | 77,8 |
| TVE (%) | 94,3 | 88,6 | 95,5 | 98,3 | 95,1 | 91,6 | 95,2 | 98,4 |
| VIDEEO (%) | 37,8 | 9,8 | 35,2 | 69,3 | 47,1 | 23,2 | 47,2 | 70,9 |
| DVDE (%) | | | | | 6,5 | 0,2 | 3,3 | 17,2 |

Fonte: IPEA, 2007, p. 375.

Além disso, a mesma pesquisa do IPEA (2007, p. 102) aponta que a educação é o segundo fator a influenciar a desigualdade entre famílias no país – o primeiro fator apontado é o de acesso à cultura.

Quanto maior a escolaridade do chefe da família, maior o investimento em educação, com tendência a crescimento contínuo ao longo do tempo; em média, as famílias mais ricas investiram 30 vezes mais em educação que as famílias mais pobres (IPEA, 2007, p. 102),

evidenciando assim a enorme desigualdade social do país e o papel da educação nesse cenário.

Neste sentido, a educação está ligada não somente ao florescimento humano, ao desenvolvimento das habilidades em si, mas também como possibilita o desfrute de bens de consumo e bens culturais, os quais contribuem para o desenvolvimento de todas as habilidades e capacidades humanas. Possibilitar que as pessoas vivam vidas dignas perpassa também em permitir que escolham os bens culturais que desejam consumir, e os bens de consumo que lhes tragam conforto, que lhes possibilite utilizar seu tempo livre para a realização de atividades que promovam o lazer e a cultura.

4.1.3 O papel do Estado – preservação da educação enquanto bem público

Finalmente, o Comentário Geral nº 13 COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999b, parágrafo 44) explicita o *standard* de preservação da educação como bem público, a partir da obrigatoriedade do Estado como realizador principal e primordial do direito à educação, o que corresponde em parte ao *standard* de educação como bem público. Na verdade, a partir de uma interpretação dos tratados e convenções do Direito Internacional dos Direitos Humanos, percebe-se que a essência dessa área do direito é justamente promover o comprometimento jurídico e político dos Estados-partes a fim de mitigar a soberania absoluta e promover sociedades mais justas, democráticas e pautadas no equilíbrio entre Estado e indivíduo e evitar a superposição de um pelo outro.

A exigência da educação como um bem público pode ser compreendida a partir de duas visões que não são antagônicas entre si.

A primeira delas, articulada anteriormente no primeiro capítulo, é a ideia de que a educação atua como uma ferramenta para o desenvolvimento das capacidades humanas, possibilitando aos indivíduos adquirirem habilidades que lhes permitirão conviver em sociedade e realizarem seus projetos de vida.

Neste sentido, a educação básica é destacada pela ONU como a mais importante por possibilitar o acesso a níveis mais altos de educação e também por ensinar competências básicas – contas matemáticas, a língua pátria, a história do povo do qual o indivíduo é parte etc.

A educação, portanto, não tem o objetivo primeiro de educar as pessoas para o mercado de trabalho, atendendo aos interesses das indústrias e de outros setores econômicos, e sim de educar as pessoas para o seu próprio florescimento (BRIGHOUSE, 2011). Sendo esse florescimento interesse de toda a coletividade, e de cada indivíduo, e não apenas de um grupo de pessoas em específico, deverá ser deixada a cargo do Estado como uma prioridade.

Adicionalmente, é razoável pensar que a própria existência do Estado e a execução de suas tarefas depende do uso do dinheiro proveniente do pagamento dos impostos. Ao menos em teoria, a sociedade, ao pagar impostos, torna o Estado o responsável por administrar esses recursos para a prestação de serviços. A tributação não tem como objetivo fundamental, a nosso ver, meramente sustentar a existência do Estado, mas viabilizar a prestação de serviços de qualidade.

Ocorre que atualmente, países como o Brasil encontram-se em uma grave crise de confiança por parte dos cidadãos: se damos dinheiro ao Estado para que ele administre a coisa pública, por que ele não o faz ou por que, quando o faz, executa mal suas tarefas? Isso não autorizaria aos contribuintes cessar o pagamento desses tributos, em sinal de discordância perante as atitudes estatais?

Esse raciocínio pode se apresentar como uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo, pode dar início a iniciativas interessantes, como a de apadrinhamento de espaços públicos, em que agentes privados se comprometem a cuidar de determinado espaço e obtêm abatimento de impostos (pois estão aplicando o mesmo valor, mas de forma direta), pode também ensejar a retórica de que o setor privado “sempre faz melhor” e dar espaço ao capitalismo de compadrio, com empresas privadas se tornando verdadeiras afilhadas do poder público, porque supostamente executam as mesmas tarefas de forma mais eficiente.

Em ambos os casos, autores que entendem que o Estado deve ser o único responsável por cuidar da coisa pública se mostrariam insatisfeitos – talvez mais insatisfeitos com a segunda opção do que com a primeira. Porém, qual é exatamente o problema da primeira opção?

Talvez seja a extensão dos serviços que podem ser executados dessa forma. É razoável pensar que serviços como a execução da justiça e a manutenção da segurança pública são essenciais ao Estado: não é desejável que existam agências privadas de proteção cuidando das pessoas sob o risco de guerras e rixas (apesar dessa realidade já ser presente na vida em sociedade, com os ricos contratando serviços de segurança privada e os pobres estando à mercê de fações e milícias – mas isso só mostra quanto o sistema possui brechas e lacunas).

Porém, obras públicas e sistemas de saúde e educação operam em uma lógica um pouco diferente. É plausível pensar em um sistema de apadrinhamento de hospitais e escolas públicas, por exemplo.

O dinheiro pode ser injetado diretamente em um estabelecimento de preferência do contribuinte, ao invés de ser dado à máquina estatal para posteriormente ser encaminhado aos setores que precisam de recursos. O recurso seria utilizado pelo responsável pelo local para a manutenção do prédio e instalações, para a compra de materiais necessários etc. Isso não exclui

a obrigação do Estado porquê: a) quem faz a gestão do recurso é um agente público e b) o Estado ainda é responsável por fiscalizar esses recursos.

Nesse sentido, é plausível pensar que atores privados podem contribuir para a educação pública e de qualidade, desde que não façam isso somente pelo lucro – esquecendo assim do objetivo maior, que é a prestação de serviços educacionais de forma complementar ao setor público - e sempre com a fiscalização estatal. É importante ter em mente que, se estamos falando dos standards da ONU, não há a menor possibilidade de privatizar totalmente o sistema e isso nem seria desejável.

Mas talvez haja um espaço para a utilização de vouchers a partir desse raciocínio, por razões que explanaremos ao longo deste capítulo.

4.2 Críticas adicionais aos *vouchers* educacionais

Quais são as críticas que podem ser formuladas aos *vouchers* educacionais, em adição àquelas vistas aqui?

A primeira seria a competitividade não saudável que os vouchers podem gerar dentro do ambiente escolar.

A escola pode ser utilizada como um ambiente de troca de experiências entre indivíduos e também um local onde o aprendizado não se dá somente de maneira formal. Fomentar uma cultura competitiva cria a lógica dos “vencedores e perdedores”, em que somente há espaço para os melhores alunos e as falhas são vistas como um fracasso.

Isso pode ser particularmente ruim no caso dos adolescentes que, em geral, lidam com as pressões típicas da idade.

Se há o desejo de uma sociedade mais igualitária e, por consequência, livre, não há porquê estabelecer a competição como uma das principais ferramentas pedagógicas. Ela incentiva uma separação delimitada entre os alunos e, em nome do bom rendimento e do sucesso da escola, retira a liberdade do aluno de não se adequar a certos padrões.

A competição pode ser inclusive danosa porque não respeita as dificuldades e o tempo de aprendizado de cada aluno, uniformizando esse processo e, por isso mesmo, pode não ser tão eficaz.

Ao mesmo tempo, a competitividade pode influenciar significativamente a atuação dos professores; é verdade que é desejável que os professores tenham um alto rendimento e utilizem técnicas de ensino que de fato atinjam seus objetivos, mas a competição pode sacrificar a ousadia e autenticidade dessa atuação em nome dos resultados.

Tanto os setores privado quanto público podem ser marcados pela exigência de competitividade, sendo mais fácil vislumbrar a competição como um mecanismo de incentivo na esfera privada.

Até certo ponto, a competição pode ser uma ferramenta para estímulo e engajamento, tanto de professores quanto de alunos, mas não deve ser o centro da metodologia de ensino e trabalho. Conforme afirma Dubet (2004, p. 542), alunos possuem desigualdades entre si (sociais, de gênero, culturais, de socialização etc), as quais influenciam seu desempenho em um sistema competitivo.

Nesse cenário, como pode-se afirmar que uma competição é perfeitamente justa? Ainda que possamos proporcionar a todos os alunos o acesso igual ao mesmo tipo de educação, o uso da competição pressupõe recursos que não estão dentro da escola: acesso à livros, cursos, apoio familiar, dentre outras variáveis relevantes para tal equação. Se a principal metodologia para a educação for a competição, muitos fatores que estão fora do controle do aluno poderão determinar seu fracasso ou sucesso escolar (DUBET, 2004, p. 543).

Alunos têm percursos de vida diferentes entre si e a educação pautada em direitos humanos privilegia uma visão de autonomia do estudante, e não de obtenção de metas simplesmente.

Isso leva à segunda crítica, que consiste no teor dos testes de medição de qualidade. Dependendo do seu conteúdo, a competição gerada pelos *vouchers* em busca dos resultados nesses testes pode não refletir uma melhora real, pois os parâmetros adotados para indicar se uma educação é “de qualidade” variam muito conforme a visão daqueles que estabelecem como a educação deveria ser.

Uma boa educação é aquela que leva o aluno a refletir sobre o mundo a seu redor ou a decorar uma ampla gama de conteúdos?

Uma educação de qualidade privilegia competências como educação artística, esportes e música ou está pautada somente na aprovação dos alunos nos testes para as universidades? Está preocupada em formar pessoas que saibam resolver conflitos e gerar soluções para problemas cotidianos ou em formar pessoas aptas a entrar no mercado de trabalho e exercerem meramente suas funções sem buscar ampliar seus horizontes?

Essas questões devem ser levadas em consideração quando pensamos em um sistema educacional ideal. É claro que não somente os *vouchers* educacionais estão sujeitos a essas questões, mas sistemas inteiramente públicos e lugares em que sistema público e privado convivem também enfrentam tais questionamentos.

Ocorre que, se a justificativa para a implementação de *vouchers* educacionais é a

melhoria da educação como um todo, de pouco adianta realizar essa transição sem achar a resposta para essa pergunta.

E, ao mesmo tempo, parece que os *vouchers* educacionais incentivam uma postura meramente pautada em bater metas estabelecidas em testes de medição de qualidade, sem se perguntar a sério o que se tem por qualidade nesses casos, a depender dos critérios utilizados para a medição da qualidade da educação.

Por fim, é apontada como terceira crítica adicional o que pode ser chamado de “*clusters* religiosos”. Um dos riscos dos *vouchers* educacionais, apontado anteriormente no terceiro capítulo, é a segregação voluntária das pessoas em função de interesses parecidos.

Ocorre que, em sociedades com uma heterogeneidade de grupos, especialmente os religiosos, há o risco das pessoas se fecharem em comunidades pouco tendentes a se relacionarem entre si, o que pode ser refletido na educação das crianças e dos jovens.

Mas qual o problema disso? A questão é que essa tendência pode acirrar rivalidades históricas entre grupos e, se considerarmos que um dos objetivos da educação segundo a ONU é a promoção da paz, então a possibilidade de escolha pode levar a consequências indesejáveis, mesmo que não cheguem a desencadear conflitos armados; em situações em que os conflitos armados já existam, a possibilidade de escolha pode piorar as perspectivas de acordos e soluções pacíficas do conflito, por não fomentar uma cultura de paz e tolerância, mas de segregação voluntária e estranhamento entre os grupos.

Mais uma vez, esse não é um problema exclusivo dos *vouchers* educacionais, mas um problema que fica em maior evidência quando falamos deles.

Isso porque, em países onde a escolha da escola não é permitida aos pais, os *vouchers* seriam uma alternativa de escolha parental – como o próprio Friedman justifica, utilizando a realidade norte-americana como base. Portanto, a possibilidade de escolher pode levar a uma segregação em termos religiosos ou étnicos, como uma consequência de adoção do modelo.

Mas proibir a escolha com base na opção religiosa das famílias não seria uma violação à liberdade das pessoas? Este é um aparente paradoxo entre liberdade e tolerância, em que pode ser estabelecido um argumento que resolve essa questão sem necessariamente excluir um ou outro bem.

Por exemplo, há um país X, com uma população sendo composta por cinco grupos étnicos (cada um com uma religião própria) diferentes entre si, mas que dividem alguns valores em comum. Entretanto, o grupo étnico 1 possui um conflito histórico com o grupo étnico 2, que já resultou inclusive em hostilidades dentro do território do país X.

Imaginemos agora dois cenários possíveis: no primeiro cenário, o governo do país X

resolve estabelecer um sistema de escolha parental, em que os pais poderão escolher a escola dos seus filhos de acordo com sua orientação religiosa, tendo em vista o aumento das tensões entre os grupos 1 e 2, que não conseguem conviver sem hostilidades mútuas. Por causa dessa possibilidade, as tensões entre os grupos 1 e 2 continuam crescendo, sem que seja possível a conciliação e mudança do *status quo*.

Conforme os anos vão passando, são veiculadas imagens estereotipadas e pejorativas de integrantes do grupo 1 pelo grupo 2 e vice-versa. Algumas áreas do país não são seguras para pessoas do grupo 1, pela predominância de pessoas do grupo 2. Esse movimento continua ao longo dos anos, podendo ou não desencadear um conflito entre etnias.

O segundo cenário possível é o da opção do governo por manter escolas majoritariamente seculares e estabelecer um regime de escolha parental que se limita aos municípios em si, sem, entretanto, dar opção de escolas confessionais aos pais. As crianças serão obrigadas a conviver, ainda que os grupos 1 e 2 possuam animosidades entre si.

A partir dessa tomada de decisão, percebe-se que as novas gerações de cidadãos do país X são mais abertas à convivência pacífica, apesar de ainda existirem atritos entre grupos diferentes.

Ainda que a situação não seja ideal, pessoas do grupo 1 e 2 podem transitar livremente em todas as áreas do país sem temer por sua segurança e não estão sujeitas a altos níveis de preconceito; ou, ainda que os níveis de preconceito não diminuam a ponto de serem quase irrelevantes, a diminuição, mesmo que pequena, já é algo positivo. Não se pode dizer que os grupos 1 e 2 possuem uma tolerância completa um para com o outro, mas é possível afirmar que conseguem conviver sem maiores problemas.

O estímulo à convivência pacífica em diversos espaços não é desprovido de embasamento empírico.

A educação e a disseminação de informações que desconstruem estereótipos, por si, não consegue promover a tolerância da forma que almejamos (ARONSON et al., 2016, p.444). É necessário que haja contato direto entre pessoas de diferentes origens étnicas, crenças e estilos de vida para que seja fomentado o respeito à diferença. Ainda assim, poderia ser dito que mesmo a restrição da escolha parental em favor da convivência das crianças não promoveria a tolerância e a paz, baseado na experiência norte-americana de integração de escolas após o período do *apartheid*.

Stephan (1978, 1985) relata, em revisão de literatura, que os estudos acerca dos efeitos do contato entre crianças de diversas raças em escolas após o período das leis segregacionistas não foram positivos, especialmente sobre alunos afro-americanos; inclusive, cerca de 25% dos

estudos demonstraram uma piora da autoestima desses alunos, bem como aumento do preconceito, conforme 53% dos estudos pesquisados. Certamente o mero contato na escola não estimula a tolerância e a quebra de preconceitos pelas crianças e jovens.

Aronson et al. (2016, p. 444) apontam estudo de Sherif et al. (1961), intitulado “Estudo da Caverna dos Ladrões”, em que dois grupos de meninos foram formados sob condições de conflito e competição, fazendo com que os participantes se tornassem preconceituosos e hostis com o grupo do qual não faziam parte. Mesmo quando o conflito era removido e a situação tornava-se neutra, as hostilidades não cessavam.

Então, os pesquisadores incluíram no estudo diversas situações de cooperação, a fim de descobrir se era possível desconstruir o preconceito entre os grupos. Chegou-se à conclusão de que, para que as hostilidades cessem, é necessário que os grupos tenham o mesmo *status*, isto é, que ninguém dentro do grupo seja visto como o líder ou chefe, e nenhum membro seja tido como pior do grupo. Além disso, os grupos devem compartilhar o mesmo objetivo, que os conscientize acerca de seus interesses e humanidades em comum; ambos os lados devem depender um do outro para alcançar seus objetivos, devem saber que existem regras sociais, tanto do grupo ou da instituição em que estão inseridos, que fomentem a igualdade.

Adicionalmente, os membros dos grupos devem poder conhecer a si em situações informais e amigáveis, e devem ser expostos a vários membros do outro grupo, para que possam quebrar as barreiras do preconceito (SHERIF et al. 1961, *apud* ARONSON et al., 2016, p. 446).

Nesse sentido, a missão da escola, ao permitir a escolha parental com certa restrição, deve ser de fomentar a inclusão de todos os membros da comunidade a partir da cooperação e da convivência em um ambiente propício para isso. Nesse caso, tanto um sistema eminentemente público quanto permeado por *vouchers* pode falhar ou ser bem-sucedido em alcançar tal objetivo.

O argumento aqui proposto é que a liberdade não é um valor dissociado da tolerância. Ainda que haja uma evidente restrição da liberdade de escolha das famílias, elas ainda têm algum nível de escolha que evita a segregação, seja ela voluntária ou involuntária. Limitando parcialmente a liberdade de escolha, podemos ampliar o valor da tolerância, que por sua vez amplia a liberdade dos grupos étnicos em um momento posterior.

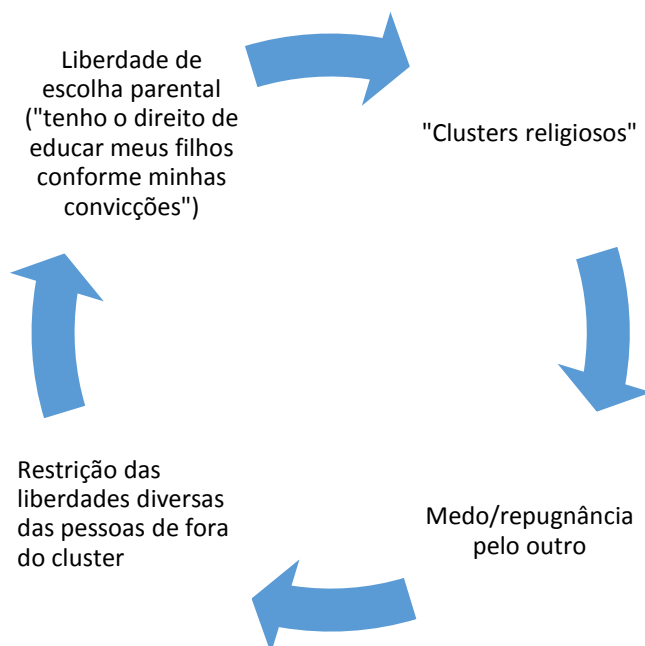
O que interessa aqui é a liberdade que as crianças e jovens terão em momentos posteriores das suas vidas.

Em governos comandados por grupos étnicos ou religiosos, dificilmente pessoas de outros grupos podem exercer suas liberdades de forma plena, sem medo de represálias; ao mesmo tempo, é gerada a repugnância, ou medo pelo “outro”. E esse medo, gerado pela

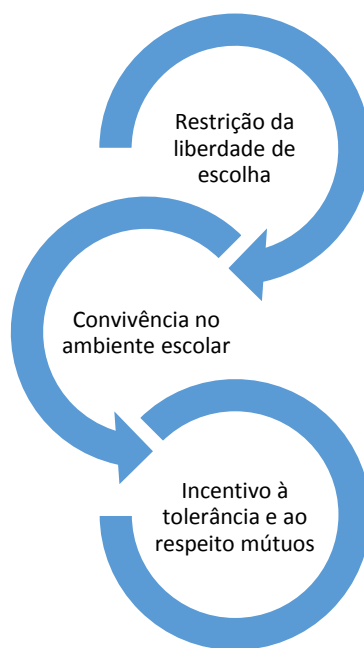
intolerância, é alimentado quando se formam os *clusters*, ou grupos fechados, que não permitem a convivência com aqueles que são de fora do grupo dominante.

Sem a convivência, são reforçados os estereótipos e a noção de que o outro não merece respeito, consideração ou compaixão e isso leva à intolerância. É um ciclo que somente é quebrado com algum tipo de restrição à liberdade que, ironicamente, leva ao aumento de todas as outras liberdades posteriormente.

Esse argumento, apresentado em forma de ciclo pode ser melhor ilustrado da seguinte forma:



A quebra desse ciclo é feita com a restrição da liberdade de escolha parental:



Entretanto, existe um argumento válido contra esse raciocínio, e ele é apresentado pelo filósofo Harry Brighouse.

O autor afirma (2011, p.70) que o financiamento de escolas confessionais pelo Estado na verdade pode promover uma sociedade mais tolerante e democrática. Segundo seu raciocínio, quando o Estado não permite escolas confessionais sob o argumento da laicidade (como no caso dos Estados Unidos), há uma forte tendência do surgimento de escolas privadas que professam alguma fé não estarem submetidas às mesmas regras curriculares que as escolas públicas, radicalizando os conteúdos ensinados em sala de aula pela ótica religiosa.

Como exemplo, o autor cita os EUA, em que escolas privadas religiosas ensinam o criacionismo ao invés do darwinismo e deixam de lado pontos importantes da formação de jovens e crianças, como a educação sexual. A não submissão a conteúdos exigidos pelo governo, a partir do não financiamento dessas escolas, leva ao ensino de uma educação nem sempre pautada em direitos humanos. Por outro lado, o financiamento de instituições seculares pode levar a uma sociedade mais tolerante.

Brighouse afirma (2011, p.72) que essas escolas, ao se submeterem às exigências curriculares governamentais, como ocorre no Reino Unido, acabam por conquistar tanto pais religiosos moderados quanto aqueles que são religiosos mais fervorosos (ou até radicais).

E isso, conseqüentemente, abre a possibilidade das crianças e jovens dessas famílias estudarem em escolas com pensamentos religiosos mais moderados e que precisam ensinar algo

além das suas próprias convicções religiosas.

Apesar do argumento do filósofo fazer sentido, podemos propor uma outra alternativa. O Estado não necessariamente precisa financiar instituições confessionais para promover uma sociedade democrática²⁰; pode existir a obrigatoriedade de tanto colégios confessionais quanto seculares inserirem em seus currículos conteúdos não provenientes da religião – como o evolucionismo em detrimento do criacionismo em aulas de ciências.

O argumento prossegue se considerarmos que uma outra forma de promover a tolerância e a democracia em sociedade no que tange à religião consiste em abordar essas crenças do ponto de vista filosófico, sociológico e científico, fomentando um debate respeitoso e franco sobre a religião.

Se é verdade que crianças devem ser incentivadas a serem autônomas e que a educação formal é justamente uma das formas de promover essa autonomia, então é justo pensar que a religião deve não ser ensinada como um dogma, mas como um dos aspectos da vida em sociedade que demandam reflexão e crítica, sempre pautados na tolerância e na alteridade.

Inclusive, o Comentário Geral nº 13 do PIDESC afirma que a liberdade de ensino e de abrir escolas privadas está limitada às exigências de direitos humanos (Comitê DESC, 1999b, parágrafo 30); entretanto, é necessário frisar que a ONU em si não proíbe as escolas confessionais, mas exige a sua adequação ao regime de direitos humanos.

Diante dessas considerações, portanto, ainda é possível realizar uma tentativa de adequação dos *vouchers* educacionais às exigências da ONU ou devem ser descartados como opção viável?

4.3 - Liberalismo Igualitário como uma leitura possível dos tratados da ONU e a conciliação do Libertarianismo com a justiça social

Conforme foi visto até o presente momento, a ideia de *vouchers* educacionais é uma criação tipicamente neoliberal, a qual agrega as teorias da justiça libertárias, a linha de pensamento da Nova Gestão Pública e o filtro de análise da Teoria da Escolha Pública. *Vouchers*, portanto, são aparentemente incompatíveis com uma teoria da justiça liberal igualitária, que possui grande influência sobre os tratados do sistema ONU.

²⁰ Inclusive, é preciso notar que o argumento do autor se vale de exemplos anglo-saxões para ilustrar seu pensamento. A complexidade de sociedades como a brasileira não nos permite afirmar sem sombra de dúvida se o financiamento de escolas evangélicas ou de religiões afro-brasileira poderia se encaixar nessa moldura, e nem se a repercussão pública a essas decisões seria sequer favorável.

Tal é dito em função desses instrumentos jurídicos privilegiarem largamente as liberdades civis, porém aliadas aos direitos sociais. Em uma leitura estritamente liberal clássica ou libertária, os direitos civis e políticos seriam o único grupo devidamente contemplado.

Essa divisão entre direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais, conforme dito no capítulo 1, já foi superada, devendo o Estado atender prontamente todos os direitos humanos então previstos. Entretanto, não é possível negar que ainda existe uma grande dificuldade, por parte dos próprios Estados, em implementarem progressivamente os DESC. De qualquer forma, para os fins do presente capítulo, se pretende propor a visão liberal igualitária como uma leitura possível dos tratados de direitos humanos da ONU, em especial os que tratam sobre o direito à educação.

Mas no que consistiria tal leitura liberal?

Conforme trabalhado no capítulo 2, a teoria rawlseana dividiu o pensamento liberal ao incorporar as críticas da esquerda política, que tinham grande preocupação com o tema da igualdade e que consideravam que esta recebia um espaço menos que o devido no liberalismo.

Rawls propõe um arranjo simples, pautado na diminuição de desigualdades e na eleição de princípios que maximizem essa redução, levando em consideração todos os integrantes de uma devida sociedade.

Apesar das contribuições de Rawls à teoria da justiça serem inegáveis, fato é que o arranjo proposto pelo autor não consegue contemplar em sua totalidade as nuances e dificuldades das sociedades atuais.

Deve-se partir de uma perspectiva plural, que encontra na diversidade seu objeto principal de ocupação. Nesse sentido, a compreensão do termo “interseccionalidade” é fundamental, pois o significado do termo reside nas diversas particularidades que os indivíduos podem ter, simultaneamente, e que os tornam únicos e plurais ao mesmo tempo.

Uma mulher da zona rural da Índia, por exemplo, possui necessidades diferentes de uma mulher da zona rural dos Estados Unidos, ainda que ambas vivam no campo. Mulheres negras possuem demandas diferentes das mulheres brancas, ainda que ambos os grupos sejam compostos por mulheres.

Dessa forma, existem características que podem afastar pessoas, enquanto outras possam ser pontos de interseccionalidade entre esses mesmos indivíduos. Esse pensamento não é contrário ao liberalismo, como muitos autores afirmam. Ao se afirmar que a diversidade é contrária ao projeto liberal, está sendo feita uma leitura incorreta do liberalismo e, especialmente, da vertente igualitária; o liberalismo está preocupado em garantir aos indivíduos o ambiente favorável para que exerçam sua liberdade livres de coação e sem que exerçam essa

coação uns contra os outros.

A liberdade, neste ponto, também se manifesta na possibilidade de professar determinada fé sem medo de represálias, de falar livremente e propagar ideias, de poder trabalhar de forma digna e desfrutar da propriedade, sejam em sua dimensão privada, coletiva ou pública. Em contrapartida, o exercício de tais liberdades demanda o respeito às liberdades alheias, não ameaçando a existência física e cultural do outro, nem sua integridade, seja ela física ou psicológica.

Essencialmente, ser liberal é acreditar na diversidade como uma herança deixada à sociedade atual, e implica em permitir a cada um viver de acordo com o seu projeto de vida, sem que isso possa interferir na execução do projeto de vida de outros indivíduos e grupos.

Adicionalmente, tais projetos de vida só poderão ser alcançados se as pessoas possuírem meios para essa execução e tais meios se manifestam através das capacidades desenvolvidas ao longo da sua existência.

Para o desenvolvimento das capacidades humanas são necessárias ferramentas adequadas, dentre as quais a principal é a educação. Portanto, a leitura proposta como a mais adequada é a proposta por Amartya Sen em sua obra (2000), reforçando perante o pensamento do autor a questão da diversidade humana como fundamental para o sucesso dessa visão.

Conforme dito anteriormente, a teoria de Sen está pautada em uma ideia de justiça prática, que se afasta de modelos ideais de repartição de bens na sociedade e preza pelo desenvolvimento das capacidades humanas, observando as particularidades do ambiente e da cultura em que o indivíduo se encontra.

Tal visão se opõe à justiça procedimental de Rawls que, apesar de ter contribuído para aproximar o liberalismo da temática da igualdade, ainda se utiliza de um modelo imaginário para formular sua teoria da justiça, modelo que pode encontrar dificuldades em ser adaptado para a realidade.

Sendo a teoria de Amartya Sen voltada para as realizações dos indivíduos, em contextos realistas e imperfeitos, é apontada a educação como uma ferramenta para a promoção da igualdade e, conseqüentemente, da liberdade. Essa é a justificativa da educação, dentro do projeto liberal igualitário, como um direito humano, social e que deve ser concretizado pelo Estado principalmente (claro, sem excluir os atores privados, em uma atuação complementar e não principal).

E, diante de todo o exposto no primeiro capítulo da presente dissertação, é reiterada essa abordagem liberal igualitária, pautada na diminuição das desigualdades e com o respeito pelas liberdades civis, adicionada ao respeito pela diversidade e interseccionalidade, é uma

abordagem possível para os direitos humanos contidos nos tratados, convenções e documentos oficiais do sistema ONU.

Mas ainda resta a dúvida sobre a possibilidade de conciliar um instrumento de políticas públicas tipicamente libertário – os vouchers educacionais enquanto formulados por Milton Friedman – com essa leitura liberal igualitária. Ocorre que o libertarianismo político de Nozick, aliado ao libertarianismo econômico de Friedman são, nas palavras de John Tomasi (2013, p. 123) “alérgicos à justiça social”.

A conciliação dos vouchers ao projeto liberal igualitário poderia levar à descaracterização do instrumento por um lado, ou a uma incoerência dentro desse tipo de liberalismo, por outro.

Entretanto, é possível encontrar a justiça social como um elemento libertário e, portanto, um ponto de encontro entre duas teorias aparentemente antagônicas. Esse libertarianismo é, curiosamente, apelidado de “libertarianismo de coração ferido”²¹.

Em artigo de 1996, Roderick Long aponta o renascimento do libertarianismo em meados de 1990 com um resgate do seu teor igualitário, presente na obra de alguns autores até o século XIX. Para Long, o Libertarismo passou por um período de desvio, que o afastou de suas características:

Alguns libertários, de inclinações direitistas, não se preocupam com essas críticas, porque eles consideram as regulações que existem presentemente como privilégios dos consumidores, empregados, devedores e inquilinos. A remoção das regulações, para eles, simplesmente restauraria a igualdade. Tais libertários rejeitam a noção esquerdista de que os interesses das empresas são uma força poderosa e potencialmente perigosa na sociedade moderna; eles tendem, em vez disso, a concordar com a caracterização de Ayn Rand dos grandes negócios como "uma minoria perseguida". (Rand também se referiu ao complexo militar-industrial como "um mito, ou pior".) Esquerdistas consideram essa cegueira ao poder das empresas tão desconcertante que tendem a repudiar os libertários como apologistas da classe dominante (1996, não paginado).

Long prossegue, afirmando que a preocupação essencial de um Libertarismo de Coração Ferido (ou Novo Libertarismo, como ele mesmo se refere) é levar a sério preocupações de movimentos “de esquerda”, pois essas preocupações seriam suas também.

Muitos libertários, lamentavelmente, adotaram posturas menos sensíveis à situação dos mais pobres, dos trabalhadores e das mulheres.

²¹ O termo original do inglês, Bleeding Heart Libertarian, foi primeiro utilizado por Roderick Long, em artigo de 1996 intitulado “”e refere-se ao equivalente pejorativo de “coração mole”, “coração partido” ou “coração ferido”, sendo usualmente utilizado para designar militantes de esquerda sensíveis às causas sociais.

Essa postura, porém, é uma aberração histórica, que muito provavelmente se originou a partir do fortalecimento da ideologia socialista (e levou os liberais e libertários a se aliarem a conservadores); quando, depois de muito tempo, a filosofia libertária ressurgiu, ela já estava influenciada pelo pensamento extremamente individualista de Ayn Rand. Long acreditava, no momento de escrita do texto citado, estar presenciando uma nova onda libertária, mais atenta às questões sociais.

Mas o novo Libertarismo conseguiria responder a essas questões?

Já em 2011, diversos economistas, filósofos, cientistas políticos e sociólogos, todos acadêmicos, iniciaram uma ampla divulgação deste Novo Libertarismo (também chamado de Libertarismo do Arizona, em função da maioria desses pensadores terem se formado e atuarem na Universidade do Arizona). Entre defensores dessa escola estão Matthew Zwolinski, o próprio Roderick Long, Jason Brennan, David Schimdtz, Jessica Flanigan, Sarah Swike, Kevin Vallier, Gary Chartier e Steven Horwitz, entre outros.

O projeto dos libertários do Arizona é quebrar as barreiras comumente postas entre o Libertarismo e a justiça social e realizar uma teoria em que ambas possam ser complementárias uma à outra.

É comumente apontada a existência de três ramificações desse pensamento: *strong bleeding heart libertarianism* (Libertarismo de Coração Ferido Forte), anarquistas *left-libertarians* (libertários de esquerda) e libertários do Arizona contingentes. O objeto desta análise são os pensamentos dos *strong bleeding heart libertarians*.

Segundo Matthew Zwolinski (2011a, não paginado), a proposta desse novo Libertarismo é desafiar a classificação dicotômica entre o liberalismo clássico, que defende ampla liberdade econômica, e o igualitarismo “de esquerda”, que promove a defesa da justiça social, o que leva a uma doutrina que defende simultaneamente a liberdade econômica e a justiça social.

Este autor afirma, ainda, que a justiça social deverá atuar como uma forma de revisar as instituições libertárias e exercer um papel de justificação dentro da teoria. As instituições libertárias deverão ser avaliadas através de um padrão de justiça social; se, porventura, algum grupo social for prejudicado ou ficar em franca desvantagem em face de outros grupos, a instituição deverá ser revisada, para que beneficie esses grupos também.

Em outro texto de 2011, Zwolinski argumenta de forma mais aprofundada como essa aproximação pode ser feita, em sua opinião. O autor organiza o principal argumento Libertário contra a justiça social e a distribuição de riquezas: a) a distribuição só é injusta se resulta de ações injustas (nesse caso, deliberadas) de indivíduos; b) em uma sociedade livre, inexistem

distribuidor central responsável por essa distribuição; c) assim sendo, a distribuição de riquezas em uma sociedade não pode ser tida como injusta. Evidentemente que essa explicação simplória do argumento o torna cheio de lacunas.

Nozick (*apud* ZWOLINSKI, 2011b, não paginado) preenche essa falha com um argumento secundário: a) a distribuição de bens em uma sociedade advém de uma conjunção de todas as nossas decisões ordinárias acerca de quais talentos desenvolver, onde viver, o que comprar e etc.; b) exceto para casos especificamente identificados como injustos por uma teoria da justiça que trate de transferências (roubo, fraude), essas ações obviamente não são injustas; c) portanto, a distribuição que daí surge não pode ser tido como injusta.

Em suma, a distribuição só é tida como injusta se foi feita pelos atos deliberados de um distribuidor central ou atos injustos de indivíduos dispersos. Se o distribuidor central não existe e os atos individuais das pessoas são, em sua grande maioria, justos e também possuem a característica de serem difusos, então não há de se falar em injustiça na distribuição de riquezas.

Zwolinski explica que desigualdades oriundas de ordens espontâneas são diferentes, em termos morais, daquelas oriundas de um distribuidor central.

Se, por exemplo, o governo norte-americano decide designar para a população um parceiro de relacionamentos (*mate* no original em inglês), mas deixa 10% da população de fora, esse grupo tem razões para sentir que não foi tratado com a mesma consideração que foi dispensada aos outros indivíduos.

O mesmo não pode ser dito se os parceiros são escolhidos como o são agora – por consentimento mútuo. Aqueles que não conseguissem um par romântico poderiam se sentir decepcionados ou desrespeitados, mas o teor deste sentimento é completamente diferente do exemplo anterior.

Porém o argumento apresenta uma falha. De fato, a distribuição de riqueza em uma sociedade livre é determinada pelas incontáveis decisões ordinárias dos indivíduos, mas apenas parcialmente.

Ao mesmo tempo, essas desigualdades são um produto das regras sociais e legais que governam e estruturam tais decisões: as regras acerca dos contratos e da propriedade, regras que determinam a seguridade social e sua forma, regras que determinam o uso da tributação, entre outras tantas. As regras *podem* ou *não* serem justas. Sendo injustas, é possível uma intervenção para que sejam alteradas, mesmo que os indivíduos não tenham as criado deliberadamente.

Um das formas de determinar quais regras podem ser justas é pensar os efeitos que diferentes regras provavelmente terão no padrão de distribuição de riquezas em uma sociedade, ainda que não haja uma exatidão nessa previsão.

Trabalhadores com pouca qualificação sofrerão em um regime que institui rendimentos mínimos, pois menos pessoas serão contratadas, ou que menos pessoas receberão assistência médica se esta não é subsidiada por um regime de tributação.

Para Zwolinski, essas previsões podem ajudar a construir uma teoria de justiça social; dentro desta teoria, um determinado conjunto de regras é justo somente se seus efeitos esperados sobre determinado grupo social está de acordo com determinado *standard*.

Assim como Rawls (*apud* ZWOLINSKI, 2011b) afirmava, é possível dizer que as leis (ou até a estrutura básica da sociedade) devem atuar de forma a maximizar as vantagens dos menos afortunados, ou que devem ao menos melhorar a situação geral de todos, se comparado a uma distribuição igualitária ou se essas regras simplesmente não existissem.

Esses padrões serão definidos através de um debate filosófico apurado.

O objetivo não é definir exatamente os padrões para essa distribuição (apesar do autor afirmar que um padrão razoável envolve pelo menos um elemento de suficientarianismo ou prioritarianismo), mas afirmar que o Libertarismo pode comportar um *standard* de distribuição sem restar descaracterizado: a distribuição realmente não ocorre a partir de um distribuidor central, mas é um produto da interação entre as decisões de vários indivíduos e as regras e estruturas de uma sociedade.

Ao mesmo tempo, não é necessário negar a atuação livre dos indivíduos, a ordem espontânea, o Estado de Direito; só é necessário entender que regras podem atuar de forma a maximizar a situação dos menos afortunados. E isso não leva, necessariamente, a uma intervenção estatal profunda na vida de seus cidadãos, através de tributação, serviços públicos ou coisas desse tipo – ferramentas como a Economia e a Ciência Política ajudam a efetivar tal ideia.

Uma forma simples de entender a posição de Zwolinski são as regulamentações estatais.

Digamos que, em determinada cidade, o poder legislativo decidiu proibir aquilo que é conhecido como carrinho de lanches, por motivos de saúde e higiene.

Se, neste dado município, os donos de carrinhos de lanches são pessoas que ganham por volta de um salário mínimo e meio por mês e todo seu sustento é retirado dessa atividade, é completamente plausível pensar que essas pessoas ficarão extremamente prejudicadas.

Não seria, então, melhor uma regulamentação que requer apenas que os donos de carrinhos de lanches utilizem luvas, máscaras e toucas para preservar a saúde de seus

consumidores? Este é um bom exemplo, porque não envolve tributação ou uma transferência direta de renda, e também possibilita a atuação dos indivíduos dentro da ordem espontânea.

Mesmo a argumentação de Nozick permite um arranjo deste tipo. O seu sistema de aquisição de propriedades (fortemente baseado na teoria de Locke) só é permitido na medida em que não piora a situação de ninguém, em comparação a se este sistema não existisse, ou se há uma justa compensação se a piora ocorre.

Por sua vez, John Tomasi, em seu livro “Free Market Fairness” (Justiça de Livre Mercado, 2013) defende uma teoria por ele chamada de “Democracia de Mercado”, em que essa democracia afirma que liberdades econômicas capitalistas são requerimentos de primeira ordem da justiça social (2013, p. 15); a teoria de Tomasi é um Liberalismo sensível aos *insights* do Libertarismo, como ele mesmo afirma (2013, p.15).

Esse modelo de democracia utiliza uma abordagem deliberativa do problema da justificação política, e vê a sociedade como um sistema justo de cooperação social, onde os cidadãos estão comprometidos em sustentar as instituições políticas e econômicas, e que esses cidadãos possam se juntar a estas instituições, sem que seu *status* econômico ou social determine a sua possibilidade de fazê-lo.

Nesse sentido, a democracia de mercado afirma robustamente a concepção de igualdade como um requerimento da justiça liberal. A aproximação dessa democracia com a justiça social ocorre de forma não usual: afirmando um conjunto poderoso de liberdades econômicas privadas, como parte dos direitos básicos de cidadãos liberais (2013, p.15).

A democracia de mercado não apenas afirma a importância da liberdade econômica meramente sob uma base instrumental (em que, por exemplo, tais liberdades são importantes porque levam à eficiência econômica), ou porque uma sociedade baseada nessas liberdades pode satisfazer um ideal distributivo. Ao invés disso, a democracia de mercado afirma a importância moral da liberdade econômica primariamente sob uma base deliberativa: a liberdade econômica é necessária para a legitimidade democrática (2013, p.15).

O capítulo 5 de seu livro é todo dedicado à questão da justiça social e como alguns libertários parecem ter uma reação quase biológica contra essa ideia (Tomasi inclusive cunha o termo “justicite social”, como uma doença que faz libertários e liberais clássicos sofrerem e ataca o coração de seus sistemas).

Essa aversão se inicia como uma reação adversa ao se falar sobre justiça social no nível da prática política imediata (ou, como diz Tomasi, das políticas públicas). E essa “infecção” se alastra pelo sistema liberal clássico, afetando a defesa da teoria política e a filosofia política, por fim (TOMASI, 2013, p.123).

Mas, mesmo rejeitando a ideia de justiça social, tanto liberais clássicos quanto libertários afirmam que seus sistemas defendidos irão produzir distribuições que beneficiam os mais pobres, e vão ainda mais longe, diz Tomasi – alguns inclusive chegam a aceitar que o sistema é correto se, e apenas se, esse sistema funciona de forma a beneficiar os menos favorecidos. Um sistema que não faz isso é deficiente, de um ponto de vista moral (2013, p. 125).

Mas esse sistema, pautado em mercados e liberdades econômicas, beneficia mesmo os mais pobres? Muitos liberais e libertários advogam que sim, mas como um efeito à parte (ou um argumento de apoio à sua teoria) e não como um objetivo central, mesmo que seja um efeito positivo. De qualquer forma, geralmente liberais clássicos e libertários afirmam o mercado como uma forma de diminuir as desigualdades sociais, ainda que esse argumento seja encontrado de maneiras diferentes nos mais diversos autores. E, ainda assim, estes dois grupos tendem a rejeitar a justiça social (TOMASI, 2013, p. 127).

Mas essa recusa provavelmente é fruto da ideia de que, ainda que exista alguma forma de benefício aos pobres, ou inclusive alguma forma de redistribuição de renda, existirão pessoas que não darão o devido “retorno” a esse mecanismo: ao invés de procurarem melhorar sua situação através de oportunidades de trabalho ou do produto da distribuição, essas pessoas preferem não fazer absolutamente nada (TOMASI, 2013, p.132). Até mesmo Rawls admite que, em uma sociedade democrática e liberal bem ordenada, existirão indivíduos que ele chama de “pessoas não razoáveis” (*apud* TOMASI, 2013, p. 132).

Neste sentido, através de um belo esforço argumentativo, Tomasi elenca os principais pensadores liberais clássicos e libertários e suas ideias (Locke, Adam Smith, James Madison, Hayek, Nozick, Von Mises, Ayn Rand, Murray Rothbard), a fim de demonstrar que, de uma maneira ou de outra, suas teorias demonstram preocupação pelos mais pobres, especialmente no que tange ao bem-estar material.

Ainda que tais teorias rejeitem o termo “justiça social” ou explicitamente não falem de um mecanismo de distribuição de renda, em uma leitura mais atenta é possível perceber que esses autores incluíam a questão da desigualdade como algo a ser levado em conta. Dessa forma, Tomasi batiza essa característica de “condição de adequação distributiva”, que pode se manifestar com maior ou menor intensidade, como uma justificativa do livre mercado, ou como uma boa consequência deste e tais ideias se localizam de forma muito próxima à ideia de justiça social (2013, p. 141). Segundo o autor:

Quando um conjunto de instituições trabalha para beneficiar os membros menos favorecidos de uma sociedade, há um motivo específico para que esse

conjunto seja aplaudido: por respeitar os cidadãos como agentes dotados de autogoverno, livres e iguais, respeitando moralmente da mesma forma todos os cidadãos. Liberais clássicos deveriam se preocupar sobre como o sistema de liberdade econômica e a limitação do governo afetam os menos favorecidos, pois deveriam insistir para que a distribuição de bens e oportunidades fosse justa (TOMASI, 2013, p.141)²².

A aproximação entre justiça social e Liberalismo Clássico ou o Libertarismo pode estar na teoria de Hayek. A crítica à justiça social em Hayek é baseada em sua ideia de ordem espontânea: é um estado de coisas no qual uma multiplicidade de elementos de vários tipos, extremamente relacionados uns aos outros, que podemos aprender, através da nossa familiaridade com alguma parte espacial ou temporal do conjunto, a formar explicações corretas relativas ao resto, ou pelo menos, às expectativas que têm alguma chance de se provarem corretas.

A ordem a que Hayek se refere é um tipo específico; ele não está falando do completo caos, sem o mínimo de previsibilidade, nem de um modelo de ordenação que tem atores externos manipulando a estrutura para chegar a um resultado específico. A ordem de Hayek é um sistema que é aparentemente caótico, mas que possui regras próprias, certo grau de previsibilidade e agentes internos realizando ações nesse ordenamento espontâneo. E nesse ordenamento, a liberdade é um valor superior.

Hayek, entretanto, admite alguma espécie de rede de segurança social, mas ainda assim rejeita a justiça social como um fim legítimo (TOMASI, 2013, p. 151). Mas existem outras formas de entender a teoria do economista austríaco. Em algumas passagens, ele chega a admitir que o mercado possa gerar injustiças, se tais injustiças são o resultado de uma alocação deliberada para pessoas específicas. Mas qual padrão de avaliação Hayek invoca quando faz tal afirmação? Ele não diz que os padrões de distribuição de uma sociedade são, eles mesmos, objetos inapropriados para uma avaliação pelos modelos da justiça. É a aplicação desses modelos aos padrões que não possuem intencionalidade que ele considera errado (TOMASI, 2013, p. 152).

Mesmo uma sociedade que opera em modelo de ordem espontânea possui pessoas que formulam lei e constituições que governam sociedades liberais, e essas ações são intencionais e realizadas por indivíduos. E a intencionalidade desses agentes influenciam os resultados dessa sociedade. As práticas legislativa e judiciária, inclusive, ensinam aqueles que a exercem que existem formas melhores ou piores de legislar ou dirimir questões relativas ao direito. E no

²² Tradução livre.

domínio das instituições políticas, as intenções e objetivos são definidos pela teoria da justiça; como em um jogo, podemos melhorar suas regras (HAYEK *apud* TOMASI, 2013, p. 154).

Tomasi relembra um dos artigos menos conhecidos de Hayek, “The Confusion of Language in Political Thought”, onde afirma que fatores externos (exógenos) podem induzir a formação de uma ordem espontânea, quando se impõe sobre a regularidade dos atos dos agentes, as quais são respostas ao meio ambiente em que os atores se encontram. Hayek destaca que essa é uma forma indireta de assegurar uma ordem social, e que ordenamentos mais “organizados” que as ordens espontâneas também possuem vantagens neste ponto. Assim sendo, Hayek conclui que

Para fins de políticas públicas, isso resulta (em saber) quando é preferível assegurar a formação de uma ordem por uma abordagem indireta, ou diretamente apontando um nicho para cada elemento e descrevendo sua função em detalhes (*apud* TOMASI 2013, p. 155)²³.

O autor austríaco acredita que uma ordem legal que se restringe a fortalecer regras de conduta individual justa irá encorajar a formação de uma ordem social complexa. Utilizando o conhecimento acerca das particularidades desta ordem social, isso tenderá a maximizar as liberdades de todos os cidadãos. E em algumas áreas, como a educação, Hayek acredita que uma ação mais direta é necessária para realizar o ideal de igual liberdade para todos, mesmo que pareça crítico ao fato do Estado administrar a educação pública diretamente (2013, p. 156).

Portanto, segundo Tomasi (2013, p. 156), Hayek, na totalidade de sua teoria, se mostra cético quanto a uma intervenção estatal, francamente coercitiva, mas está apto a aceitar intervenções indiretas (ou as menos diretas possíveis) a fim de alcançar certos objetivos que maximizem a liberdade de todos os indivíduos. Tomasi também nos lembra da concordância do pensador austríaco com alguns pontos da teoria rawlseana:

Jeremy Waldron afirma que Hayek se engana acerca de um ponto superficial de acordo entre ele mesmo e Rawls acerca da justiça. Como nota Waldron, Rawls pensa que o problema da justiça deve ser abordado com uma ênfase holística nas estruturas institucionais, ao invés de considerarmos a questão distributiva tão somente. Para elucidar esse ponto, Waldron nos convida a imaginar uma ocasião em que cada instituição econômica de determinada sociedade optou por uma distribuição em particular (D1), que é inferior nos termos do princípio da diferença, ao invés de outra distribuição em especial (D2). A justiça liberal requer que realoquemos imediatamente a riqueza para atingirmos D2 (como por um imposto especial sobre fortunas)? Como Waldron observa, Rawls e Hayek concordam que a justiça, por si só, não gera tal exigência. Neste sentido, ambos seguem a mesma linha. Olhando mais atentamente, Waldron diz que os motivos de Rawls e Hayek para essa conclusão revelam que eles possuem entendimentos fundamentalmente

²³ Tradução livre.

diferentes sobre a natureza da justiça liberal (2013, p. 157)²⁴.

Enquanto Rawls utiliza uma abordagem holística das instituições, e que o comprometimento com a justiça requer que nos perguntemos de onde vêm as desigualdades, Hayek afirma que a justiça não requer necessariamente uma correção imediata de D1, principalmente porque rejeita a ideia de há justiça liberal nas questões distributivas, em qualquer nível, se se tratam de distribuições específicas ou estruturas sociais enquanto um todo (2013, p. 158).

Logo, é trazida novamente a pergunta de pesquisa deste trabalho: *vouchers* educacionais para a educação básica podem ser compatibilizados com os *standards* de direitos humanos estabelecidos pela ONU?

4.4 - Adequando o sistema de vouchers educacionais ao regime da ONU: uma conciliação possível?

4.4.1 – Direitos Humanos e neoliberalismo: a questão da gestão pública pautada em direitos

Conforme visto anteriormente no presente trabalho, há um antagonismo entre o pensamento chamado neoliberal e a visão que advoga o Estado como o principal prestador dos serviços públicos e garantidor de direitos.

Essa tensão fica evidenciada ao nos depararmos com a concepção de que o neoliberalismo é um “desmonte do Estado”, e um ataque aos direitos humanos e às conquistas democráticas. Porém, esse antagonismo pode ser superado ao realizarmos as considerações certas acerca dos objetivos e formas de prestação dos serviços públicos.

Primeiramente, devemos levar em conta que as reformas pautadas na Nova Gestão Pública²⁵ tratam de modernizar o aparato estatal, mas adotam a visão do usuário do serviço público enquanto *consumidor*, estabelecendo-se uma relação de prestação de serviços entre os indivíduos e as companhias prestadoras, ou o próprio Estado. Sendo consumidores, os cidadãos estão em uma esfera completamente diferente daquela que é tipicamente de domínio dos direitos humanos, que lida com a dignidade inerente a todas as pessoas que compõem a sociedade.

Ao mesmo tempo, também há a perspectiva – ainda que por vezes indireta – do lucro

²⁴ Tradução livre.

²⁵ Relembrando que a Nova Gestão Pública, conforme abordado no segundo capítulo do presente trabalho, iniciou como uma área de estudos dentro da Administração e tornou-se, posteriormente um movimento político não homogêneo, que buscou dinamizar as hierarquias rígidas da administração pública (BARZELAY, 2001, p. 120).

pelas empresas e do corte de gastos pelo Estado. No caso das empresas, o lucro se dá no sentido de não investir, de forma proposital, em melhorias na prestação dos seus serviços, tornando-os sucateados. É preciso compreender, entretanto, que aqui não se trata de eficiência (que seria o fazer mais com menos ou os mesmos recursos), mas de mera desídia dessas empresas prestadoras de serviços que muitas vezes detém o monopólio de exploração de certo nicho ou fazem parte de um seleto grupo de entidades privadas que realizam esses serviços.

No caso do Estado, a decisão de não investir em determinadas áreas e políticas públicas é uma decisão basicamente política, complexa e que envolve a agenda estatal a ser executada pelos governos e a influência de grupos que participam do debate público.

Nesse sentido, é possível utilizar a proposta de Vazquez e Delaplace (2011, p. 42): a manutenção das formas e instrumentos da NPG, como a desburocratização, a diluição das hierarquias demasiadamente rígidas e o maior dinamismo na prestação dos serviços públicos sem, entretanto, incluir nesse processo a compreensão do usuário **apenas** como consumidor, mas também como um usuário que busca nos serviços prestados a concretização de seus direitos humanos.

Tal se refere à visão de direitos humanos, pautada no dever estatal de garantia de direitos. Nessa visão, o objetivo da existência do Estado é propiciar as condições favoráveis para a concretização do gozo dos direitos, tanto na esfera privada quanto pública. Por essa perspectiva, os serviços públicos não são um mero objeto de consumo, mas instrumentos de direitos humanos (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 43).

A proposta é, portanto, uma mudança de paradigma a fim de superar o antagonismo entre a Nova Gestão Pública e os direitos humanos, mantendo a NGP como o meio para alcançar o objetivo, que não mais é o lucro nos termos acima indicados, mas a realização de todos os direitos humanos. Os indivíduos, portanto, passam de consumidores e usuários a detentores de direitos. Nessa perspectiva, há a tentativa de tornar o Estado mais ágil e diligente, mas não para alcançar seus próprios interesses, mas os interesses da população, das pessoas.

Essa é a proposta em termos gerais. A seguir, será aplicada essa linha de pensamento ao objeto de estudo do trabalho, os *vouchers* educacionais, tendo em vista as exigências da ONU para o direito à educação.

4.4.1.1 –Instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos

Como primeira modificação do sistema de *vouchers* educacionais, é proposta a preferência pela utilização de instituições sem fins lucrativos, a fim de conciliar o modelo com

as exigências de justiça social e de não discriminação no acesso à educação. Essa alteração toca em um ponto sensível do *design* do sistema de *vouchers* educacionais, que é a utilização do livre mercado para a promoção da competição entre escolas, e que levaria, por consequência, a melhorias na educação.

Entretanto, é necessário frisar que, se porventura for utilizada uma instituição com fins lucrativos para o provimento da educação básica, para o atendimento das exigências de justiça social e não discriminação, é necessário que o *voucher* possua cobertura integral sobre os gastos escolares da criança, a fim de que nenhuma família que utilize o modelo seja deixada para trás, em relação às famílias pagantes. As escolas particulares, em geral, cobram dos pais o material escolar a ser utilizado pela criança ou adolescente, bem como uniformes, alimentação e a própria mensalidade para frequentar a instituição.

Dessa forma, muito pouco adiantaria ofertar um *voucher* para uma instituição privada sem a possibilidade da criança ou adolescente utilizar livros escolares para estudar, ou sem poder realmente frequentar a escola por não conseguir comprar uniformes ou alimentação (o que já acontece no dia-a-dia das escolas públicas brasileiras); soma-se a isso o sentimento de diferença experimentado por esses alunos, no sentido de serem os alunos que não possuem condições financeiras para frequentar uma escola privada como os outros alunos, o que pode levar a situações constrangedoras de discriminação e preconceito no ambiente escolar.

Por outro lado, a utilização de instituições sem fins lucrativos parece atender melhor não somente às exigências da ONU, mas também promove a melhora da educação, não pela via da competição, e sim pelo comprometimento que essas instituições possuem com o objeto de seus serviços.

Não sendo o objetivo desse tipo de instituição a obtenção de lucro, podemos pensar que as escolas não irão realizar serviços educacionais para a obtenção de vantagens – ao menos não as diretamente econômicas. O foco, possivelmente, será a manutenção dos contratos ou vínculos com o governo, que possibilitarão que a instituição permaneça realizando suas atividades.

Um bom incentivo para que instituições sem fins lucrativos façam seu trabalho com excelência, e que vai além do lucro é o reconhecimento, a partir de algum tipo de sistema de premiações ou certificados, da qualidade do trabalho realizado. Outra forma mais segura de aumentar o rendimento dessas instituições é possibilitar que elas cresçam conforme recebam mais alunos, expandindo assim sua capacidade de realizar os objetivos para os quais foram pensadas.

O contrário acontecerá com as instituições ruins, ou que não possuem um rendimento

satisfatório que lhes permita serem prestadoras de serviços de educação. A lógica da competitividade continua, mas de forma menos voraz e não pautada em lucro, mas em alto rendimento, excelência e reconhecimento por parte da sociedade.

Como dito anteriormente, de pouco importam tais incentivos se inexistem parâmetros adequados de medição de qualidade educacional. Os testes para essa verificação também deverão ser adequados aos parâmetros de direitos humanos, caso se entenda a educação como um direito humano que possibilita a emancipação e o florescimento humano.

Tanto em um sistema puramente privado, público ou que mistura um pouco dos dois, a grade curricular, o conteúdo do que é ensinado em sala e a forma de verificar se o aluno está aprendendo tem um peso significativo, capaz de influenciar o resultado final das políticas públicas de educação.

Portanto, o direito à educação não é somente um direito de acessar a educação, ou o direito de ser educado, mas o direito a uma educação que possibilite a ampliação dos horizontes das pessoas, que promova o desenvolvimento, o conhecimento e a perseguição do objetivo de vida que cada indivíduo traçou para si. Uma educação meramente técnica, acrítica ou que limita a existência humana à realização de tarefas que atenderão aos interesses do governo ou das indústrias não é uma educação pautada em direitos humanos. Essa afirmação é um forte indício de que, com os ajustes certos, vouchers educacionais podem ser inseridos no regime de direitos humanos da ONU.

Um bom exemplo seriam as escolas mantidas pelas Casas Familiares Rurais (CRF), instituições sem fins lucrativos, mantidas por associações de agricultores familiares, que prestam educação de forma privada, com o custeio das famílias, e que utilizam currículos baseados nas vivências do campo e no cotidiano dos agricultores (VISBISKI; WEIRICH NETO, 2004, p. 112).

Ao invés do Estado tomar para si as escolas das CRF, aplicando o regime de direito público e tornando a gestão pública, o ideal seria se o Estado injetasse recursos financeiros diretamente nessas escolas, com base no número de alunos, e o *status* jurídico delas permanecesse evidentemente privado. Esse é um exemplo de como *vouchers* podem passar de uma visão estritamente *neoliberal* (ou seja, pautada em um libertarianismo que rejeita as exigências da justiça social) para a visão liberal igualitária, com franca inspiração no libertarianismo do coração ferido – ambas escolas filosóficas que consideram a justiça social como um dos fundamentos das sociedades democráticas.

Dito isso, o próximo passo para a adequação ao qual nos propomos é permitir somente instituições seculares para a prestação de vouchers educacionais. Tal afirmação parte da compreensão de que deve haver uma rígida separação entre religião e Estado, a fim de não fomentar a intolerância religiosa e prejudicar a existência de grupos minoritários ou vulneráveis.

Apesar das instituições prestadoras de serviços educacionais em um sistema de vouchers conforme pensado por Friedman serem eminentemente privadas, o dinheiro que custeia cada *voucher* é público. E a utilização de dinheiro público para o custeio de uma educação pautada em religiosidade nos parece contrária não somente ao *standard* de não discriminação, pois pode promover a intolerância religiosa, como também não se encaixa na missão da ONU de promoção da paz.

Conforme já abordado neste capítulo, a segregação voluntária, especialmente por motivos religiosos, leva a comportamentos intolerantes, em maior ou menor escala. Libertários menos dispostos a concessões poderiam afirmar que essa restrição é ilegítima, já que Friedman declarou abertamente que o principal objetivo da elaboração de vouchers era a manutenção da liberdade de escolha das pessoas.

Entretanto, a vida em uma sociedade demanda uma certa dose de restrições – o quanto que essas restrições deverão abranger é que constitui o ponto fundamental do debate. Uma forma de averiguar se uma restrição às liberdades civis é legítima ou não é a utilização de critérios de exigência para essa mesma limitação: a medida deverá estar prescrita em lei, ser necessária em uma sociedade democrática, para a proteção das liberdades dos cidadãos e ser executada de forma proporcional e adequada, o que significa dizer que, existindo outra forma menos danosa de realizar a restrição, então essa maneira deve ser preferida em detrimento de outras (ONU, 1984, p.2-4).

Se por um lado a intolerância religiosa fomenta o medo e a insegurança no seio da sociedade, a restrição da liberdade religiosa quanto à educação de jovens e crianças não parece ser algo que venha a trazer profundo sofrimento psicológico às famílias que professam algum credo.

Os benefícios que a sociedade obtém com a convivência de pessoas diferentes superam os que seriam obtidos com uma segregação voluntária. Liberais e libertários dispostos a fazerem concessões podem chegar a essa conclusão de forma razoável. Além do mais, *vouchers* educacionais são menos sobre liberdade total de escolha e mais sobre ampliar as possibilidades já existentes; em um mundo ideal, a possibilidade de escolhe algo que se adeque 100% às nossas

vontades é factível, entretanto, o mundo em que vivemos exige uma dose de sacrifício de nossas vontades, desde que o esforço seja razoavelmente tolerável, bem como os seus efeitos sobre a vida e a integridade do indivíduo.

Além disso, é possível aliar a questão religiosa aos *vouchers* e à educação de forma mais ampla sem, entretanto, violar a garantia democrática do estado laico. Isso pode ser feito a partir da inserção do estudo das religiões do ponto de vista crítico, e não dogmático, a fim de promover um debate nas instituições de ensino sem, entretanto, apontar as doutrinas como verdades absolutas, inquestionáveis.

4.4.1.3 – *Vouchers* como instrumento de acesso à educação em situações específicas

Vouchers educacionais como concebidos na ideia original de Milton Friedman seriam utilizados para substituir o sistema público de ensino, a fim de possibilitar maior liberdade de escolha das famílias quanto à opção escolar. Entretanto, a radicalidade desta ideia fez com que a substituição total desse lugar à convivência – na maior parte das vezes, tensa – entre a rede pública e a privada subsidiada.

Porém, *vouchers* podem ser alternativas viáveis para situações específicas, que estão além da complementariedade da prestação pública da educação.

As situações específicas as quais nos referimos nesta subseção são aquelas em que, excepcionalmente, há uma inviabilidade quase total, tanto técnica quanto orçamentária, do Estado prover educação totalmente pública e, ainda assim, há a obrigação de cumprir este dever; alternativamente, podem ocorrer situações em que as escolas já existam, administradas por comunidades, associações, sindicatos ou movimentos sociais, com recursos totalmente privados e o Estado passe então a intervir, não no sentido de se apropriar da estrutura da escola, mas de fomentá-la através de recursos financeiros.

Outra situação específica seria, por exemplo, desastres naturais que desestruturam áreas inteiras, como terremotos de proporções nacionais. Outro uso possível seria a situação de guerra, como parte de estratégia humanitária para salvaguarda de direitos.

Nessas hipóteses, o Estado não está se eximindo do fornecimento dos serviços de educação, pois o financiamento ainda continua público; porém, há uma dinamização, uma vez que o corpo técnico não está diretamente atrelado ao Estado, mas a instituições com fins sociais, que não visam lucro, ou com instituições lucrativas, e que não estão neste nicho meramente pela perspectiva financeira.

A atuação do Estado deve ser no sentido de fomento e fiscalização, para que as

entidades privadas prestadoras de serviços educacionais o façam pelo propósito das atividades e não pela obtenção de lucro dissociado da missão educacional, o que poderia ensejar violações, não em relação ao acesso à educação em si, mas aos requisitos de educação de qualidade, voltada para os direitos humanos.

De fato, não há garantia de que mesmo as instituições sem fins lucrativos estejam aptas a ensinar conteúdos de qualidade, de forma efetiva e norteados pelos direitos humanos. Entretanto, as escolas públicas não estão longe dessa realidade; a questão, na verdade, é que os órgãos que formulam e definem os currículos a serem ministrados é que realizam a elaboração dessas exigências.

Mesmo que exista um currículo adequado à realidade dos alunos e que possua conteúdos com boa qualidade, a exigência de aplicação correta desse currículo é obrigação da instituição e deve ser fiscalizada pelo Estado. Isso também reforça a ideia de que o Estado não está se eximindo da obrigação de fornecer a educação, pois além do financiamento, há a fiscalização, sendo feita por órgãos específicos.

Juntamente a fiscalização do Estado quanto ao cumprimento dos contratos em si, através dos quais as entidades privadas prestarão os serviços educacionais, é necessário que haja a definição dos currículos a serem utilizados pelas instituições. Nesse caso, a responsabilidade estatal é de, primeiramente, inserir conteúdos voltados para a educação em direitos humanos, a qual pode ser definida através do artigo 26 da Declaração Universal de Direitos Humanos a partir de três objetivos aí inclusos:

- (1) pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito aos direitos do ser humano e às liberdades fundamentais;
- (2) promoção da compreensão, da tolerância e da amizade entre todas as nações e a todos os grupos raciais e religiosos; e
- (3) incentivo às atividades da ONU para a manutenção da paz. (Claude, 2005, p. 39).

Com relação ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, retomamos o primeiro capítulo da presente dissertação, reiterando que a educação tem como função primordial, nas palavras de Harry Brighouse (2011, p. 43), o “florescimento humano” e o desenvolvimento de suas capacidades: a criatividade, a inventividade, o pensamento crítico, a sensibilidade etc. Os currículos escolares, ao serem formulados pelo Estado, devem levar em consideração conteúdos que permitam que essas habilidades sejam trabalhadas, com fins de satisfazer o próprio projeto de vida dos educandos.

Em seguida, a educação ofertada pelas instituições privadas e supervisionadas pelo Estado deverá estar pautada nos valores de respeito, tolerância e diversidade. Conforme já afirmado anteriormente, uma das principais missões da ONU é a promoção da paz mundial e

tal objetivo está profundamente ligado à ideia de que, antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial, a incitação ao ódio e à violência, bem como a crença de que existem raças superiores e inferiores, deram vazão ao surgimento de movimentos políticos totalitários, intolerantes, fazendo com que a educação fosse um instrumento para a doutrinação e conclusão de um projeto opressor e excludente.

Indo na contramão dessa tendência, a ONU exige dos Estados uma postura não neutra em valores, e que preza pelos objetivos de inclusão e diversidade. Nesse sentido, as escolas deverão seguir currículos adaptados à realidade local, respeitando a cultura dos alunos e unindo o saber local com práticas e conhecimentos consolidados. Além disso, a escola deverá ser um local de exercício da tolerância e do respeito, em que diferentes etnias, raças e culturas deverão conviver.

Isso leva automaticamente ao terceiro objetivo, a ajuda ao cumprimento, pela ONU, de sua missão de cumprimento da paz. Uma das formas de alcançar tal objetivo é através do ensino crítico e transformador, pautado em três níveis a serem trabalhados no ambiente escolar: o nível de conhecimento dos conteúdos, de aplicação e proposição de soluções. O aluno deve ser incentivado a não somente buscar o conhecimento como uma informação a ser obtida, mas também a propor soluções para problemas vivenciados pelo meio em que reside, tornando-se um agente transformador. Uma educação meramente técnica, pautada somente para a execução de habilidades, ou um ensino puramente teórico, enciclopédico, não se mostra interessante se pensarmos que as sociedades atuais, sejam quais forem, enfrentam diversos desafios: violência, desigualdade social, problemas ambientais, crises políticas...

Somente com o incentivo à transformação e à mudança positiva é que poderemos alcançar o ideal de paz e prosperidade para a humanidade, respeitando os contextos locais e culturais. Diante disso, o Estado tem o dever de elaborar currículos que atendam a essas exigências, mesmo que não execute o serviço educacional diretamente, mas o financie e fiscalize.

Neste sentido, o dever estatal com relação à educação apresenta duas faces: por um lado, garantir currículos relevantes e que possibilitem o conhecimento crítico e transformador e, por outro, construir estruturas, físicas e institucionais, que permitam o acesso à educação, mostrando-se presente através da fiscalização das instituições. A ideia de vouchers educacionais se encontra na segunda faceta, e se mostra como uma possibilidade para a atuação estatal.

4.5 Considerações acerca das modificações aos *vouchers* educacionais

Conforme visto neste último capítulo, é possível, a partir de certo esforço teórico, modificar alguns aspectos dos *vouchers* educacionais para torna-los faticamente viáveis e juridicamente adequados do ponto de vista dos direitos humanos. O presente capítulo buscou, com base nos três capítulos anteriores, estabelecer uma nova perspectiva para se pensar as políticas públicas oriundas do chamado neoliberalismo, transformando-as em políticas preocupadas com a justiça social, asseantadas em uma série de princípios caros ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Isso não exclui, de certo, eventuais críticas que ainda possam ser feitas aos *vouchers* mas, certamente, possibilita pensa-los ao menos como um instrumento viável do ponto de vista político, especialmente se o liberalismo igualitário for adotado como uma corrente teórica a ser utilizada em políticas de prestação de serviços públicos, tendo como paradigma, conforme descrito anteriormente, não o foco meramente na eficiência e no usuário como consumidor, mas no fornecimento de serviços que efetivem direitos humanos e no usuário como destinatário de tais direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo propor alterações no modelo de *vouchers* educacionais, criados pelo economista norte-americano Milton Friedman, e tidos como contrários à garantia do direito à educação.

Para isso, foi realizada a discussão a partindo dos standards da ONU aplicáveis a este direito, quais sejam, igualdade, não discriminação, justiça social pela educação e educação enquanto dever do Estado, levando em consideração o estado da arte do Direito Internacional dos Direitos Humanos com relação ao direito à educação.

Adicionalmente, foi exposta a discussão político-filosófica acerca do dever do Estado em relação aos cidadãos, detalhando o pensamento liberal clássico, liberal igualitário e libertário, a fim de estabelecer, para o leitor, o *background* de surgimento do modelo de *vouchers* educacionais. Mas tal discussão também tem relação com as ideias da Teoria da Escolha Pública e as mudanças propostas pela Nova Gestão Pública. Dessa forma, foi estabelecido que a junção da TEP e da NGP com o libertarianismo é geralmente o que se convencionou chamar de *neoliberalismo*, apesar do termo ser utilizado de forma vaga.

Neste sentido, foram apresentados os críticos às mudanças promovidas pela NGP, a partir de duas compreensões: da NGP como um instrumento de gestão que deixa a desejar do ponto de vista da eficiência e do jogo de linguagem, sendo uma forma do Estado se eximir de suas obrigações perante a sociedade.

Em seguida, buscou-se estabelecer uma revisão de literatura do ponto de vista empírico, acerca das experiências de utilização de *vouchers* em outros países e das consequências dessas experiências, tanto do ponto de vista positivo quanto negativo. Estudos apontam que a utilização do modelo ajudou alunos a pontuarem melhor em testes de medição de qualidade, a terem salários mais altos quando inseridos no mercado de trabalho e auxiliou as escolas participantes a melhorarem seu desempenho no geral.

Por outro lado, estudos críticos do modelo apontam um baixo retorno por aluno, se comparado o custo de implementação do sistema. Além disso, há o efeito de segregação voluntária e o fato de que a escolha parental muitas vezes não leva em conta a qualidade da escola em si, mas outros fatores que nada tem a ver com o desempenho da instituição.

A partir de então, foram elaboradas as modificações do modelo, levando em consideração os conteúdos abordados nos capítulos anteriores. Se a principal característica dos *vouchers* educacionais é o papel do Estado como financiador e fiscalizador da educação, isso significa que, na verdade, a educação continua sendo um assunto público, mas utilizando o

aparato privado para sua execução.

Desta forma, algumas exigências são necessárias para adequar os *vouchers* aos *standards* de direitos humanos, tornando-os uma alternativa possível para a concretização do direito à educação.

O modelo deve se atentar para total cobertura dos gastos escolares do aluno e dar preferência para entidades sem fins lucrativos, a fim de evitar que *vouchers* virem uma forma de comercializar a educação sem qualidade nenhuma, pautando-se somente em testes indicadores de qualidade que não conseguem de fato auferir se a educação atinge seus objetivos ou não.

Além disso, o Estado deverá preferencialmente utilizar os *vouchers* como parte de um conjunto de políticas públicas que visam melhorias no acesso à educação, e não como uma forma de substituir completamente o sistema público. Uma das melhores formas de fomentar esse tipo de política é realizar parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos que tenham objetivos sociais explícitos e delimitados, como as já citadas Casas Familiares Rurais, que possuem uma didática diferenciada em função de serem instituições voltadas para o aprendizado das comunidades rurais.

Adicionalmente, o Estado deverá se fazer presente através da fiscalização, sanção e também da medição de qualidade, estabelecendo indicadores relevantes para isso. O setor privado – e, ressalte-se, que não é sinônimo de lucro – participa não como gestor, mas como executor da política.

É necessário dizer que esta conciliação possivelmente não agradará aqueles que adotam um viés exclusivamente estatista, e que compreendem que o Estado é a única garantia de igualdade que se pode ter em sociedade. Na verdade, o Estado, via de regra, fomenta e institucionaliza desigualdades, muito em função do poder em demasia que lhe é dado, não somente no dia-a-dia da sociedade, mas inclusive no pensamento político-filosófico.

Por outro lado, defensores ortodoxos do libertarianismo e de *vouchers* educacionais ficarão decepcionados com a proposta do presente trabalho. Talvez, dentro do modelo proposto, *vouchers* estejam muito longe de uma teoria libertária ou até liberal clássica, de que o Estado não deve se intrometer na vida das pessoas e que a educação é primordialmente assunto das famílias.

Mas esse raciocínio comporta um erro elementar: *vouchers* pressupõe a existência do Estado e do dinheiro recolhido através dos impostos para serem executados. Portanto, libertários linha-dura que adotam ideias como as de Robert Nozick podem acabar em um paradoxo. Além disso, *vouchers* buscam fomentar a educação como uma ferramenta justamente

para assuntos particulares: aqui a educação funciona principalmente para que cada indivíduo possa ampliar seus horizontes de possibilidades o máximo possível, tutelando a liberdade individual, valor fundamental tanto a liberais clássicos e libertários quanto para liberais igualitários.

Em se tratando de um período de grande instabilidade política, em que líderes evidentemente conservadores, tanto econômica quanto moralmente, a ideia de uso de *vouchers* pode assustar uma esquerda não necessariamente baseada em ideais marxistas, mas que está especialmente preocupada com a diminuição das desigualdades e com a promoção da oportunidade para todas as pessoas.

Ocorre que, mesmo sendo a educação um fator primordial para essas preocupações, ela sozinha não poderá extinguir todas as mazelas de uma sociedade. Fatores como acesso à propriedade, acessibilidade das instituições como o executivo e o judiciário e promoção da igualdade no nível simbólico possuem o mesmo peso que a educação para a promoção de uma sociedade mais justa. *Vouchers* são, portanto, uma pequena partícula em um universo muito maior de fatores que influenciam o quão igualitária ou desigual uma sociedade pode ser.

Desta forma, é importante destacar mais uma vez que o objetivo da presente dissertação foi elucidar o instrumento a partir de um debate político e jurídico, em um momento em que as lideranças mundiais demonstram maior predisposição para uso de aparatos privados de prestação de serviços. Não se trata de afirmar que os serviços privados são necessariamente melhores que os públicos, e vice-e-versa, mas em que medida cada uma dessas esferas pode ser acionada para garantir direitos. E, ao mesmo tempo, “amarrar” juridicamente o uso de *vouchers* para que essas lideranças não utilizem o instrumento de forma abusiva, prejudicando as sociedades em que atuam.

O presente estudo, entretanto, possui algumas limitações. Uma delas é a ausência de uma pesquisa empírica própria, valendo-se somente da revisão de literatura existente para analisar os problemas e pontos positivos do modelo. Inclusive pela inexistência de uma experiência de *vouchers* no Brasil na educação básica e pelo tempo relativamente restrito para a elaboração da dissertação, não foi possível ir a campo e tentar compreender as implicações práticas do uso de *vouchers*.

Como sugestão de continuidade da pesquisa em um programa de Doutorado, é possível pensar no uso do modelo pelo Brasil na educação superior, através do programa Universidade Para Todos – PROUNI. Estabelecido pela lei 11.096/2005, o programa estabelece recursos para bolsas em instituições de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005), atuando, portanto, como uma espécie de voucher – e como parte de um conjunto de políticas públicas de

expansão do ensino superior, mas não como uma política que buscou substituir a rede pública pela privada.

A proposta de estudo poderá abarcar tanto o aspecto teórico – quais as motivações do governo responsável pelo programa para a sua execução? Quais as implicações políticas dessa decisão – quanto empíricas – essa política possibilitou avanços na educação superior? Sob quais aspectos podemos considerar essa política positiva? Quais os efeitos negativos?

Essas são as considerações feitas diante da trajetória percorrida, que buscou elucidar pontos polêmicos do debate acerca dos *vouchers* e encontrar a melhor solução possível, sob o regime do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mesmo com as suas limitações, buscou-se contribuir para a discussão do objeto, a partir da preocupação com uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Theise. Subsídio público ao setor privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. **Políticas Educativas**, v. 7, n. 2 2014, p. 110-122.

ADRIÃO, Theresa; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da escola pública: corresponsabilidade ou debilidade. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, maio/ago. 2013, p. 256-268.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, jan/jun 2009, p. 107-116.

ALBERTO, Maria de Fátima Pereira; DOS SANTOS, Denise Pereira. Trabalho infantil: reflexões à luz de Vigotski. *Psicologia em Estudo*, v. 16, nº 2, abril-junho 2011, p. 209-218.

ARONSON, Elliot; WILSON, Timothy D.; AKERT, Robin M.; SOMMERS, Samuel R. **Social Psychology**. New York: Pearson, 2016.

ARROW, Kenneth. Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice. **Journal of Philosophy**, n. 9, v. 70, 1973, p. 245-263.

AUDIT COMISSION, 1993, *apud* DOIG, 1997.

AKYOL, Metin. Do educational vouchers reduce inequality and inefficiency in education? **Economics of Education Review**, nº 55, 2016, p. 149-167.

ANGRIST, Joshua; BETTINGER, Joshua; BLOOM, Erik; KING, Elizabeth; KREMER, Michael. Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. **The American Economic Review**, dez. 2002, p. 1535-1559.

BARRY, Bryan. John Rawls and the Search for Stability. **Ethics**, v. 105, 1995, p. 874-915.

BALL; YODEL, 2007 *apud* ADRIÃO, 2014.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report: The State in a Changing World**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 9 de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 17 jun 2017.

_____. Lei nº 11.096 de 2005. Institui o Programa Universidade Para Todos, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111096.htm >. Acesso em: 06 mar 2018.

_____. Lei nº 13.429 de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: 17 jun 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma interpretação da América Latina: A crise do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, novembro 1993, p. 37-57.

BALE, Malcom; DALE, Tony. Public sector reform in New Zeland and its relevance to developing countries. **The World Bank Research Observer**, v. 13, nº 1, fev. 1998, p. 103-21.

BALL; BOWE; GERWITZ, 1996 *apud* DENESSEN; SLEEGERS; SMIT, 2001.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1, abr. 2008.

BARTLEY; LARBI, 2004, *apud* MONGKOL, 2011.

BARZELAY, Michael. **The New Public Management**. Los Angeles: University of California Press, 2001.

BEALES, Janet; WAHL, Maureen. **Given the Choice: A Study Of The Pave Program And School Choice In Milwaukee**. Washington DC, 1995.

BEALES, Janet. **School Voucher Programs in the United States: Implications and Applications for California**. Washington DC, 1994.

BETTINGER, Eric. Private School Vouchers in Colombia. **Conferência “Mobilizing the Private Sector fr Public Education”**, Universidade de Harvard, 2005.

BEZERRA, Francisco Dietima da Silva; MACIEL, Raimundo Cláudio Gomes; LOIOLA, Tiago de Oliveira. Impacto da educação na renda das famílias rurais da Amazônia: uma análise a partir da agricultura familiar no Acre. **Revista de Estudos Sociais**, v. 15, nº 30, 2013, p. 72-92.

BRAVO, David; MUKHOPADHYAY, Sankar; E. TODD, Petra. **How Universal School Vouchers Affect Educational and Labor Market Outcomes: Evidence from Chile**. Society of Chilean Economist, Santiago, 2008.

BRIGHOUSE, Harry. **Sobre Educação**. São Paulo: UNESP, 2011.

BOBBIO, Noberto. Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 2011.

BOAS; GANS-MORSE. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. **Studies in Comparative International Development**, v. 44, nº 2, p. 137-161.

CHEUNG, Anthony B. L. Efficiency as the rhetoric: public-sector reform in Hong Kong explained. **International Review of Administrative Sciences (SAGE)**, vol. 62, 1996, p. 31-47.

CUNHA, Rina Nogueira da. Aplicação de vouchers para incentivo a educação no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

CHAKRABARTI, Rajashri. Can increasing private school participation and monetary loss in a voucher program affect public school performance? Evidence from Milwaukee. **Journal of Public Economics**, nº 92, 2008, p. 1371-1393.

CROSO, Camilla; MAGALHÃES, Giovanna Modé. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Educação e Sociedade**, v. 37, n. 134, jan/mar. 2016, p. 17-33.

COOMANS, Fons; HOOFF, Godefridus. The right to complain about economic, social and cultural rights: proceedings of the Expert Meeting on the Adoption of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, 18, 1995, Utrecht, Holanda. Anais... Utrecht: SIM, 1995.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; DA SILVA, Jorge Luiz Mariano. Programa bolsa família e o nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea**, 2013, Vol. 17, nº 1, p.99 -128.

CAMPOS, Herculano Ricardo; DE ALVERGA, Alex Reinecke. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**, V. 6, Nº 2, 2001, p. 227-233.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à Educação e Educação para Direitos Humanos. **Revista SUR**. v. 2, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1806-644520050001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CHIANG, Hanley. How accountability pressure on failing schools affects student achievement. **Journal of Public Economics**, nº 93, 2009, p. 1045-1057.

DAWSON, Sandra; DARGIE, Charlotte. New Public Management: a discussion with special reference to UK health. In: **New Public Management: Current trends and future prospects**. MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan. Londres: Routledge, 2002.

DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

DE VITA, Álvaro. A justiça Igualitária e seus críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 2007.

DENESSEN, Eddie; SLEEGERS, Peter; SMIT, Frederik. **Reasons for School Choice in the Netherlands and in Finland**. National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University, 2001.

DOIG, Alan The privatization of the Property Services Agency: risk and vulnerability in contract-related fraud and corruption. **Public Policy and Administration**, v. 12, n. 3, set-out., 1997, p. 6-27.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, nº 123, set/dez. 2004, p. 539-555.

ELACQUA, Gregory; FABREGA, Rodrigo. **El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas em Chile**. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, 2004.

FEITOSA, Izabel Christina do N.; DIMENSTEIN, Magda. Trabalho infantil e ideologia nas falas de mães de crianças trabalhadoras. **Estudos e Pesquisa em Psicologia**, vol. 4, nº2, 2º semestre de 2004, p. 59-75.

FERLIE, Ewan; PETTIGRES, Andrew; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FORASTIERI, V. **Children at work: Health and safety risks**. International Labour Office. Geneva, 1997.

FLYNN, Norman. Explaining the New Public Management: the importance of context. In: **New Public Management: Current trends and future prospects**. MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan. Londres: Routledge, 2002.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Free to choose**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

GREVE, Carsten; GRAEME, Hodge (Org). **The Challenge of Public-Private Partnerships: learning from international experience**. Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2005.

HALL, David. **Why Public-Private Partnerships don't work: the many advantages of the public alternative**. PSIRU: Reino Unido, 2015.

HANUSHEK, Eric A.; RIVKIN, Steven G. Does Public School Competition Affect Teacher Quality? In: **The economics of school choice**. HOXBY, Caroline M. (Ed.). Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

HAYEK *apud* TOMASI, 2013.

HARSANIY, 1982 *apud* DE VITA, 2007.

HOFFLINGER, Alvaro Quezada. School Choice and Equity: The Impact of Voucher Schools on Educational Inequality in the Chilean Case. In: ANNUAL ILASSA STUDENT CONFERENCE, 28, 2008, Texas. Anais... Texas: Austin, 2008.

HOXBY, Caroline M. School Choice and School Productivity: Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats? In: **The economics of school choice**. HOXBY, Caroline M. (Ed.). Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

HOOD, Christopher H.; JACKSON, Michael. **Administrative Argument**. Aldershot:

Dartmouth, 1991.

HSIEH, Chang-Tai; URQUIOLA, Miguel. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. **Journal of Public Economics**, nº 90, 2006, p. 1477-1503

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75, 2011.

JOHANNESSON, Ingolfur Asgeir; LINDBLAD Sverker; SIMOLA, Hannu. An Inevitable Progress? Educational restructuring in Finland, Iceland and Sweden at the turn of the millennium. **Scandinavian Journal of Educational Research**, nº 46, v. 3, 2002, p. 325-339.

KRUEGER, Allan; ZHU, Pei. 2004. Another look at the New York City Voucher experiment. **American Behavioral Scientist**. January 2004, p.658-98.

KING, Elizabeth; RAWLINGS, Laura; GUTIERREZ, Marybell; PARDO, Carlos; TORRES, Carlos. **Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage and Participation**. Working Paper No. 3, Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Development Economics Research Group, The World Bank, 1997.

KING; ORAZEM; WOGELMUTH, 1998 *apud* KING et al, 1997.

KASSOUF, Ana Lúcia; MCKEE, Martin; MOSSIALOS, Elias. Early entrance to the job market and its effect on adult health: evidence from Brazil. **Health Policy and Planning**, v. 16, n. 1, 2001, p. 21-28.

KHADEMIAN, Anne M. What do we want public managers to be? Comparing Reforms. **Public Administration Review**, v. 58, n.3, mai-jun., 1998, p. 269-273.

LEVIN, Henry. Educational *vouchers*: Effectiveness, choice, and costs. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 17, 1998, p. 373–392.

LÓPEZ, Maria Margarita. A Educação e Sua Incidência Sobre a Pobreza no Chile. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.2, n. 2, p. 79 - 99, Jun. 2006.

LONG, Roderick. **Além do Chefe: Proteção contra as empresas em uma sociedade livre**. Formulations Magazine, 1996. Disponível em: <http://libertyzine.blogspot.com.br/2007/02/alm-do-chefe-proteo-contras-empresas.html>. Acesso 4 jun 2016, 19:47.

MERTON, Robert. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, v. 18, 1949, p. 560-568.

MONGKOL, Kulachet. The critical review of New Public Management Model and its Criticisms. **Research Journal of Business Management**, v.5, n.1, 2011, P. 35-43.

MUSSET, Pauline. **School choice and equity: current policies in OECD countries and a literature review**. OECD, Directorate for Education, Workin Paper nº 66, 2012.

MURNAME, 1975 *apud* HANUSHEK; RIVKIN, 2003.

MCEWAN, Patrick; CARNOY, Martin. The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's *Voucher* System. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, vol. 33, set-nov. 2000, p.213-239.

MARÍN, José Pablo Arellano. A qualidade da educação no Chile: prioridades estratégicas para melhorar. **Cadernos Adenauer**, v. 2, n. 2, p. 125, 146, Jun 2006.

MUÑOZ, Vernor. El derecho a la educación: una mirada comparativa - Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia. Santiago, 2011. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/geography/es/files/15017/13230888961Estudio-comparativoUNESCO-Vernor-MUÑOZ.pdf/Estudio-comparativo-UNESCO-Vernor-MUÑOZ.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

MAOR, Moshe. The Paradox of Managerialism. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, jan-fev. 1999, p. 5-18.

MAYER, Daniel; PETERSON, Paul; MYERS, David; TUTTLE, Christina; HOWELL, William. School choice in New York City after three years: an Evaluation of the School Choice Scholarships Program. **American Economic Review**, vol. 97, n° 5, 2002, p. 1-4.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Kitchener: Batoche Books, 2001.

_____. **Utilitarianism**. Project Gutenberg License, 2004. Disponível em: www.gutenberg.net. Acesso em: 13 dez. 2017.

NAGEL, Thomas. **Equality and Partiality**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

NISKANEN, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Londres: Routledge, 1971.

NOWAK, Manfred. **Introduction to international human rights law regime**. Dordrecht: London: M. Nijhoff, 2003.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

NOZICK *apud* ZWOLINSKI, 2011b, não paginado.

O'DONNELL, O.; ROSATI, F.; DOORSLAER, E. V. Health effects of child work: evidence from rural Vietnam. Mimeo, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **School choice and school vouchers: An OECD perspective**. Paris, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Convenção de Viena, 25 de junho de 1993. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>. Acesso em: 5 nov 2016.

_____. Declaração Universal de Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 4 nov. 2016.

_____. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19901994/D0591.htm. Acesso em: 29 out 2016.

_____. Resolução 1998/33 de 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 7 mar 2017.

_____. Resolução 60/251 de xx. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 7 mar 2017.

_____. Resolução 1997/17 de 1998. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 7 mar 2017.

_____. Resolução 5/1 de 2007. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 7 mar 2017.

_____. Resolução 8/4 de 2008. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em: 7 mar 2017.

_____. Assembleia Geral, documento A/C.3/SR.360, de 1951. Disponível em: <<http://hr-travaux.law.virginia.edu/content/general-assembly-6th-session-3rd-committee-360th-meeting>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

_____. Assembleia Geral. Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 5 jan 2017.

_____. Assembleia Geral. Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 5 jan 2017.

_____. Assembleia Geral. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 5 jan 2017.

_____. Conselho de Direitos Humanos. Resolução A/HRC/RES/8/4: *The right to Education*, 2008. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_4.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Comitê de DESC. Comentário Geral nº 3: A natureza das obrigações dos Estados-parte (Art. 2, par. 1), 1991. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____. Comitê de DESC. Comentário Geral nº 11: Planos de ação para a educação primária (Art. 14), 1999. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Comitê de DESC. Comentário Geral nº 13: O direito à educação (Art. 13), 1999. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Comitê de DESC. Comentário Geral nº 14: O direito ao mais alto padrão de saúde, 2000. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Declaração de Viena e Programa de Ação, 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Resolução A/64/L.58: *The right to Education in emergency situations*, 2010. Disponível em: < <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml> >. Acesso em 19 jan. 2017.

_____. Relatoria Especial para o Direito à Educação. Progress report of the Special Rapporteur on the right to education, 2000. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/AnnualReports.aspx> >. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Relatoria Especial para o Direito à Educação. Anual report of the Special Rapporteur on the right to education, 2001. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/AnnualReports.aspx> >. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Relatoria Especial para o Direito à Educação. Report submitted by the Special Rapporteur on the right to education, 2005. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/AnnualReports.aspx> >. Acesso em: 20 jan. 2017.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventig Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume Books, 1993.

PETERSON, Paul E.; HOWELL, William G.; WOLF, Patrick J.; CAMPBELL, David E. School Vouchers: Results from Randomized Experiments. In: **The economics of school choice**. HOXBY, Caroline M. (Ed.). Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Publica**, v. 19, p. 215-227, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o

público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2(68), maio/ago. 2012, p. 19-31.

PARRY, Taryn Rands. Achieving Balance in Decentralization: A Case of Study of Education Decentralization in Chile. **World Development**, v. 25, n. 2, p. 211-225, 1997.

PATRINOS, Harry. Education vouchers in developing countries. The Heartland Institute, 1º de Agosto de 2001. Disponível em <<http://news.heartland.org/newspaperarticle/2001/08/01/education-vouchers-developing-countries>>. Acesso em 13: mar 2015.

PEREIRA, BIANCA ARAUJO DE OLIVEIRA. O Direito Humano De Acesso À Educação Básica E O Sistema De Voucher Educacional De Milton Friedman: um estudo acerca de seus sucessos, falhas e da viabilidade na realidade paraense. 2015. Dissertação (Graduação em curso de Bacharelado em Direito) – Centro Universitário do Pará- CESUPA, 2015.

POLIDANO, Charles; HULME, David. Towards a post-new public management agenda. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, 2001, p. 297-303.

POLIDANO, Charles. **The new public management in developing countries**. IDPM Public Policy and Management Working Paper nº 13, 1999.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Massachussets: Belknap Press, 1999.

RAWLS *apud* SCHMIDTZ, 2009, p.330.

RAWLS *apud* ZWOLINSKI, 2011b.

RAWLS *apud* TOMASI, 2013, p. 132.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado de Providência**. Lisboa: Editorial Inquerito, 1984.

ROUSE, Cecilia. **Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program**. Massachussets: National Bureau of Economic Research, 1997.

ROUSE, Cecilia; BARROW, Lisa. **School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence, Remaining Questions**. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper No.8, 2008.

ROMERO, Maria José. **What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development**. Bélgica: EURODADD, 2015.

SANO, Hironobu. Nova Gestão Pública e Accountability: O caso das Organizações Sociais Paulistas. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANCHEZ; MENDEZ *apud* KING ET AL, 1997.

SAPELLI, Claudio; AEDO, Cristián. El Sistema de vouchers en educación: Una revisión de la

teoria y evidencia empírica para Chile. **Revista Estudios Públicos**, n. 82, outono de 2001, p. 35-82.

SALVATO, Marcio Antônio; FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes; DUARTE, Angelo José Mont'Alverne Duarte. O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda. **Estudos de Economia**, v. 40, nº 4, outubro-dezembro 2010, p. 753-791.

SCHIMDTZ, David. **Os elementos da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SILVA, Marisa Viegas e. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. **Revista SUR**. v. 10, n. 18, jun., 2013. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/educacao/18>. Acesso em: 18 jan 2017.

SINGH, Kinshore. Privatização e o Direito à Educação, 2014. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/Overview.aspx>>. Acesso em: 25 fev 2017.

_____. Parcerias Público-Privadas e o direito á educação, 2015a. Disponível em:< <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/Overview.aspx>>. Acesso em: 27 fev 2017.

_____. Protegendo o direito à educação contra a comercialização, 2015b. Disponível em: < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/Overview.aspx>>. Acesso em 5 mar 2017.

SHERIF, C. W. 1961 *apud* ARONSON et al., 2016.

SPERS, Renata Giovinazzo; NAKANDAKARE, Luciana Tiemi. Geração de Renda e Educação na Base da Pirâmide Populacional: um estudo no município de São Paulo. **Revista de Ciências da Administração**. v. 15, nº 37, dez. 2013, p. 52-64.

STEPHAN, Walter. School desegregation: An evaluation of predictions made in Brown v. Board of Education. **Psychological Bulletin**, nº 85, 1978, p. 217–238.

STEPHAN, Walter. Intergroup relations. **In: Handbook of social psychology**, G. Lindzey & E. Aronson (Orgs.). New York: McGraw-Hill, 1985, p. 599-658.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, 1971, pp. 3-21.

SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DOS EUA. History – Brown v. Board of Education Re-enactement. Disponível em: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Acesso em: 21 jan. 2017.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **A atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Belém: UFPA, 2011. 483 f. Tese de Doutorado, Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

TEISMAN, Geert.; KLIJN, Herik-Hans. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, 2002, 189-198.

THOREAU, Henry David. *On the Duty of Civil Disobedience*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TOMASI, John. **Free Market Fairness**. New Jersey: Princenton University Press, 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VAZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um campo em construção. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.8, n.14, jun. 2011, p. 34-65.

VISBISKI, Vivieny Nogueira; WEIRICH NETO, Pedro Henrique. Casa Familiar Rural: uma escola diferente. **Revista Extensão Rural**, ano XI, jan-dez 2004, p. 105-118.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEST, Edwin G. *Un Estudio sobre principios y prácticas de los vouchers educacionales*. Santiago: Preal, 1998.

WIHER, Gregory; TEDIN, Kent. Does Choice Lead to Racially Distinctive Schools? Charter Schools and Household Preferences. **Journal of Policy Analysis and Management**, vol. 21, nº1, 2002, p. 79-92.

WAHL *apud* BEALES, 1994.

WOODS, Ellen Meiksins. **Democracy against capitalism: Renewing historical materialism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ZIBAS, Dagmar. “A Revolta dos Pinguins” e o novo pacto educacional chileno. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 38, maio/ago. 2008, p. 199-220.

ZWOLINSKI, Matthew. **What is Bleeding Heart Libertarianism? Part Two: Strong BHL**. Disponível em: <http://bleedingheartlibertarians.com/2011/12/what-is-bleeding-heart-libertarianism-part-two-strong-bhl/>. Acesso em 5 jun 2016, 18:21.

_____. **The Libertarian Critique of Distributive Justice**. Disponível em: <http://bleedingheartlibertarians.com/2011/09/the-libertarian-critique-of-distributive-justice/>. Acesso em 5 jun 2016, 20:12.

