



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2244 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

DESDE SEMPRE, PARA SEMPRE? OS ARAUTOS DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Karine Vichiott Morgan - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Jorge Nassim Vieira Najjar - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - CENTRO UNIVERSITÁRIO LA SALLE

Agência e/ou Instituição Financiadora: Capes

Resumo

O presente artigo realiza uma análise diacrônica da (des)articulação entre público e privado na educação brasileira, desde o final do século XIX à atualidade. Buscamos entender como se configura esta relação e como a ação do setor privado foi marcante na história da educação brasileira, reforçando o percurso que se delineia hoje. Como conclusões preliminares, apontamos que a financeirização da educação e a transferência de verbas públicas à esfera privadas por meio de políticas e subsídios governamentais têm suas origens no Brasil colonial, em uma relação que nunca foi criteriosamente definida pelo Estado.

Palavras-chave: História da Educação; Relação Público-Privado; Financeirização.

Na história brasileira, sempre houve uma espécie de permeabilidade entre as esferas pública e privada. Isso pode ser comprovado com nosso passado monárquico absolutista, em que o Estado era representado por uma família e personificado por um regente. Na educação, o quadro não é diferente: a relação público-privado trouxe – e traz – consequências das mais diversas, inclusive muitas distorções que podem ser observadas ainda hoje. Segundo Saviani (2005), só é possível falar em público e privado na educação no Brasil após 1890, tendo em vista que tais categorias pressupõem uma interligação semântica na qual “[...] o público só pode ser compreendido por referência ao privado e vice versa” (SAVIANI, 2005, p. 168).

Os primórdios desta relação iniciam-se no processo de colonização, ainda em 1549, quando da chegada da primeira expedição ao Brasil. Desembarcaram em terras brasileiras seis Padres Jesuítas cuja missão consistia em fundar escolas e Colégios no Brasil; as primeiras destinadas ao ensino de ofícios e da língua portuguesa aos nativos e os segundos objetivando escolarizar a elite agrária que se estabeleceria no país. O financiamento das ações educativas da Companhia de Jesus no Brasil eram também de origem privada. A fronteira pouco nítida entre o público e o privado não se interrompe com a expulsão da Companhia de Jesus de todas as Colônias Portuguesas, durante as Reformas Pombalinas. Embora o espaço deixado no ensino brasileiro tenha feito com que o Estado assumisse, “pela primeira vez, os encargos da educação” (ROMANELLI, 2012, p. 37), as ações individuais para a educação das elites marcaram ainda mais a fluidez desta fronteira. A ausência dos jesuítas na organização, execução e financiamento da educação brasileira originou a criação de um novo imposto para custear a educação. Esse quadro se manteve com a chegada da Família Real em 1808.

Após a independência política em 1822 e no bojo dos movimentos que antecederam à República, por influência de ideias liberais de origem norte-americana e francesa, o Brasil inicia a abertura para a entrada de intervenções da iniciativa privada na educação, em especial de cunho religioso. Neste contexto, o Estado pouco se responsabiliza pela educação das classes populares, enquanto a iniciativa privada se ocupa da educação das elites dirigentes do país formando, desde a sua gênese, um sistema educativo organizado de forma dual^[1]. Do ponto de vista legal, a Constituição de 1824 e a Lei de 15 de outubro de 1827 (que manda criar as escolas de primeiras letras nos locais mais populosos do Império) não tratam das iniciativas privadas na promoção da educação, mas a penetração da Igreja Católica na tessitura da lei de

1827 é explicitada através do currículo por ela determinado:

Art 6º Os Professores ensinarão a ler, escrever as quatro operações de arithmetica, pratica de quebrados, decimaes e proporções, as nações mais geraes de geometria pratica, a grammatica da lingua nacional, e **os principios de moral chritã e da doutrina da religião catholica e apostolica romana**, proporcionandos á comprehensão dos meninos; preferindo para as leituras a Cosntituição do Imperio e a Historia do Brazil (IMPÉRIO DO BRAZIL, 1827, s/p., grifos nossos).

Dois anos antes do fim do Período Imperial, o decreto nº 7.247 de autoria do Deputado Leôncio de Carvalho, então Secretário de Estado dos Negócios do Império, em seu artigo 1º traz à baila o conteúdo ausente na lei de 1827: “Art. 1º É completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio, salvo a inspecção necessaria para garantir as condições de moralidade e hygiene.” (IMPÉRIO DO BRAZIL, 1879, s/p)

Com a Proclamação da República, em 1889, o binarismo público-privado começa a se tornar mais tangível, ainda que nas primeiras décadas do novo regime pouco tenha se modificado. Somente a partir dos anos 1920, em especial com a ação dos Pioneiros da Educação Nova, que constituíram “um conjunto de formulações, críticas e propostas de organização relativas ao ensino público brasileiro que constituem ponto de partida crucial para se entender a relação entre educação, Estado e sociedade no Brasil republicano” (XAVIER, 2012, p. 239). Em 1932 eles divulgaram seu famoso Manifesto, que pautou a agenda política de Getúlio Vargas em torno da construção de uma escola pública, gratuita, laica e para todos.

No bojo deste amplo embate cada vez mais acirrado, a Constituição de 1934 favorece a ampliação dos estabelecimentos particulares os eximindo do pagamento de impostos, conservando as condições de reconhecimento oficial pelo Estado e o retorno do Ensino Religioso, agora facultativo, como disciplina nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais. A promulgação da Constituição de 1937 retira do texto a ênfase dada anteriormente à obrigação do Estado com a educação e apresenta, ao contrário do texto com inspiração liberal de outrora, clara inspiração nos regimes fascistas europeus (VIEIRA, 2007).

No período em tela, os contornos da luta ideológica entre privatistas (defensores do ensino privado e confessional) e publicistas (defensores da escola pública, laica, gratuita e universal) se liquefazem. O governo, concomitantemente, cercou-se de um grupo de intelectuais que dava um ar de modernidade e conservou o poder da Igreja Católica, cedendo algumas decisões de sua prerrogativa aos setores mais tradicionais da instituição (XAVIER, 2003). A aparente calma mediada pelo Governo ruiu com o fim da ditadura Vargasista e se acirrou novamente em torno das questões levantadas por ocasião da construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cujas discussões tiveram início em 1948.

A possibilidade de bolsas de estudo, o financiamento com recursos públicos de compra e reformas de espaços físicos e equipamentos em instituições particulares acenavam para a expansão do ensino privado baseando-se, inclusive, na ideia de que a sua inserção atendia à demanda a qual o Estado não poderia atender sozinho. Teixeira (1960, p. 16) teceu críticas ao projeto que era discutido no Congresso antes mesmo de sua promulgação, afirmando que a lei em questão concedia “categoria pública ao ensino privado. Realmente, parece que algo de incoercível compele o país a fazer do público o privado, ou seja, a dar ao privado as regalias e privilégios do público.”

Romanelli (2012) afirma que o Estado, de fato, nunca exerceu exclusividade sobre a oferta de ensino por não haver recursos disponíveis para tanto. Para tal afirmação, demonstra que em 1959, no que tange ao ensino médio – nível de ensino que mais interessava às entidades privadas católicas e leigas – o ensino público detinha apenas 34% das matrículas. A LDB de 1961, segundo Severino (2005, p. 33) explicita o compromisso que se firmou entre os liberais e os católicos em decorrência das discussões do projeto de lei que acabou por colocar os católicos a favor de um “modelo privado de gestão educacional”. Com o golpe de 1964, isso se intensifica. A ditadura civil-militar, quando da reforma constitucional de 1965, não só mantém os privilégios fiscais em seu texto com os amplia ao estender a isenção fiscal às rendas decorrentes da atividade educativa privada. Tal dispositivo, ratificado na Constituição Federal de 1967 (art. 20, inciso III, alínea c) e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (art. 19, inciso III, alínea c), coloca as instituições privadas de ensino em uma posição financeira bastante vantajosa. O Decreto nº 72.495 de 1973, que estabeleceu as normas para a concessão de amparo técnico e financeiro às entidades particulares de ensino, considera as instituições privadas como parte de sua capacidade de atendimento. Em seu artigo 12, a simbiose entre o público e o privado se materializa ao indicar aos agentes públicos que evitem “a criação de estabelecimentos públicos onde o atendimento da escola particular for considerado suficiente para absorver a demanda efetiva ou suscetível de expandir a oferta para atender à demanda contida.” (BRASIL, 1973, s/p). A ditadura começa a dar sinais de fraqueza e o processo que culminaria na queda da ditadura civil-militar iniciou-se durante o mandato de Ernesto Geisel (1974 -1979) e foi levado a cabo em 1985 pelo presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) que deu lugar à Nova República.

A perspectiva de restituição da democracia no país requereu a reforma das bases legais para uma nova organização social que se inicia. Com o objetivo de remover o “lixo autoritário” legal (PEPE, 1987, p. 52), em 1987 convoca-se a Assembleia Nacional Constituinte que daria ao país, em 1988, sua nova Constituição. A Constituinte foi composta por 559 congressistas eleitos pelo voto direto em 1986 e contava com o auxílio dos chamados “notáveis” – especialistas nas matérias a serem legisladas pelos parlamentares. O capítulo da educação, um dos mais discutidos no processo constituinte, foi marcado pelo embate de dois grupos de pressão: o primeiro em favor da escola pública e gratuita e o segundo organizado em torno dos interesses das instituições privadas de ensino leigas e confessionais. Apesar da

vitória dos defensores da escola pública em diversas frentes de embate, o governo Fernando Henrique Cardoso prontamente atendeu aos anseios do mercado, com o Decreto 2.306, de 1997, que passa a permitir os fins lucrativos em instituições de Educação Superior.

Do ponto de vista mercadológico, é no Ensino Superior em que se dá o maior ponto de tensão entre público e privado, como herança das reformas da ditadura. Como exemplo, no ano de 2016, os oito maiores grupos educacionais do país detinham mais de 27% das matrículas totais. Esse percentual equivale a 2 milhões e 100 mil alunos. A rede pública, (federais, estaduais e municipais) que passou na última década por intensa expansão, através do Reuni^[2], contava no mesmo ano com 25% das matrículas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

Esses conglomerados educacionais são formados por empresas brasileiras de capital aberto (Anhanguera, Anima, Estácio, Kroton e Ser) e internacionais (DeVry e Laureate), além do grupo Universidade Paulista (UNIP). Apenas esses oito grupos possuíam, em 2014, de acordo com dados do Censo do Ensino Superior utilizados na pesquisa, 219 instituições de ensino em um universo de 2.069 faculdades particulares. A rede pública, com 298 unidades, teve alta de 19,3% no corpo discente, passando de 1,64 milhão para 1,96 milhão, no mesmo período (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

Essa nova configuração econômica do setor educacional tem suas bases legais no governo Fernando Henrique Cardoso, que possibilitou a criação de empresas no Ensino Superior, mas também nos governos Lula e Dilma, que deliberadamente fomentaram uma política de incentivos financeiros ao setor privado, ainda que tenham investido na educação pública em paralelo. Essa marcha triunfante das empresas do setor educacional do mercado, que se inicia em 2007, quando da abertura de capital das primeiras dentre elas – Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Kroton (Pitágoras) e SEB (Sistema Educacional Brasileiro; hoje parte da Estácio) – e se consolida diante da baixa concorrência em um mercado aberto e pouco explorado (taxa líquida^[3] de apenas cerca de 10% e da clara disposição do governo de turno de garantir-lhes os adimplentes bônus do fundo público – ProUni^[4] e Fies^[5] – somente sofrerá um freio quando são editadas as Portarias Normativas MEC n. 21 e 23^[6], de 29/12/2014. Sguissardi (2016) ainda traz que, de agosto de 2012 a agosto de 2014, o setor educacional na Bolsa de Valores, formado por apenas 15 empresas, representava o mais lucrativo do mercado de capitais do Brasil. Como comparativo, o índice nesse período de valorização de todas as empresas (cerca de 350) da Ibovespa era em média de 4%, enquanto que as ações da Kroton atingiram uma valorização de 314% e as da Estácio de 240% (SGUISSARD, 2016). Assim, se dá a expansão privado-mercantil da Educação Superior no Brasil, a partir de intensos processos de mercantilização.

Adotamos a definição de Krippner (2004, p. 14), que por financeirização entende “um padrão de acumulação no qual a produção do lucro se dá crescentemente através de canais financeiros ao invés de ser pela via do comércio e da produção de *commodities*”. Ainda segundo a autora, trata-se de um movimento global alavancado pelo capitalismo financeiro decorrente dos investimentos em ações. Marx (2013) já havia citado o capital financeiro como um processo de automatização dos lucros do capital comercial. Ou seja, a financeirização é o afastamento do negócio em si e a simultânea aproximação da especulação como forma de obtenção de lucros. É isso quem vem ocorrendo na Educação Superior e agora se espalha para a Educação Básica. O próprio perfil dos gestores mudou, deixando de ser educadores a gerirem as instituições. Atualmente, por exemplo, o presidente do Grupo Estácio, a pessoa que comanda todas as ações acadêmicas e administrativas é o jovem administrador Pedro Thompson, de 33 anos. Segundo reportagem do Portal G1:

Desde que chegou ele trocou a diretoria, **promoveu uma limpeza da carteira de alunos da Estácio, desligando aqueles que não poderiam quitar suas dívidas, aumentou o preço médio da mensalidade, lançou um programa de parcelamento estudantil** e mudou a estratégia de vendas e marketing. Carioca, formado em administração pela PUC, Thompson começou a trabalhar com 16 anos como office boy em uma corretora no Rio de Janeiro. Depois de formado, foi trainee da consultoria Deloitte, trabalhou no antigo banco Pactual e foi executivo da incorporadora PDG e da varejista Leader. Está concluindo um curso de gestão em Harvard e a Estácio **é sua primeira experiência no ramo de educação** (G1, 2017, grifos nossos)^[7].

Trata-se, portanto, de uma relação de competição desleal, em que o setor privado se beneficia do dinheiro público, mas cria um movimento de financeirização que não é benéfico para sociedade. É possível concluir, portanto que a influência e interferência do empresariado nos rumos da educação não representa uma inovação na educação brasileira. Os fatos históricos narram a inserção de representantes desta classe na formulação de legislações diversas e em espaços de discussão importantes no cenário educacional brasileiro (MARTINS, 2009) compondo parte da arena de disputas em torno da hegemonia de um modelo societário e da função social da educação.

Referências

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Participação dos grupos educacionais no ensino do Direito**. São Paulo: Observatório do Ensino do Direito (OED), 2016.

IMPERIO DO BRAZIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

KRIPPNER, Greta. *The financialization of the US economy*. **Socio-Economic Review**, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2004.

MARTINS, Andre Silva. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo "Todos pela Educação" **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v.4, n.1, p.21-28, jan.-jun. 2009. Disponível em <http://www.periodicos.uepg.br>

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I : o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo: 2013.

PEPE, Atílio Machado. Constituinte e participação popular. **Síntese: Revista de Filosofia**, v. 14, n. 39, 1987.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: vozes, v. 268, 2012.

SAVIANI, Dermeval. O Público e o Privado na História da Educação Brasileira. In LOMBARDI, José C.; JACOMELI, Mara Regina M.; DA SILVA, Tânia Mara T. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Autores Associados, 2005.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O Público e o Privado como Categoria de Análise em Educação. In LOMBARDI, José C.; JACOMELI, Mara Regina M.; DA SILVA, Tânia Mara T. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Autores Associados, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. **A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional** Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan./mar. 1960. p.16-20.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, 2007.

XAVIER, Libânia Nacif. Oscilações do público e do privado na história da educação brasileira. **Revista brasileira de história da educação**, v. 3, n. 1 [5], p. 233-251, 2012.

[1] Para aprofundamentos sobre o dualismo da educação brasileira, ver Frigotto (2007).

[2] O Programa Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi criado em 2007, visando modernizar as universidades federais existentes, criar novos cursos e abrir novas instituições em áreas estratégicas. Se até o ano de 2002 o Brasil contava com 43 instituições de Ensino Superior (IES) federais espalhadas em 148 campi, em 2016 passaram a ser 63 (com um total de 321 *campi*) e um aumento de 100% no número de matrículas, chegando ao patamar de 1 milhão e 100 mil alunos em 2016.

[3] Taxa líquida se refere aos alunos em idade certa. Ou seja, do total de alunos que termina o Ensino Médio no Brasil, menos de 10% ingressam no Ensino Superior, segundo o autor.

[4] Programa Universidade para Todos, que consiste em compra de vagas por parte do governo, em instituições privadas de Ensino Superior.

[5] Fundo de Financiamento Estudantil, que possibilita que o aluno curse o Ensino Superior e pague depois. Na verdade, o Governo Federal atua como fiador, quitando as mensalidades através de repasses às instituições e o aluno paga posteriormente ao Governo.

[6] Portarias que modificaram o cronograma de repasses às instituições e implementaram critérios mais exigentes de qualidade para fazer parte do programa, levando a uma redução de cerca de um terço no número de beneficiários.

[7] Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/enquanto-cade-avalia-fusao-com-kroton-executivo-de-33-anos-reestrutura-estacio.ghtml>. Acesso em 21 abr. 2018.