

Oscilações do público e do privado na história da educação brasileira

*Libânia Nacif Xavier**

O artigo apresenta uma interpretação acerca dos limites, da interação e dos conflitos estabelecidos entre o público e o privado ao longo do processo de institucionalização da educação no Brasil.

HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA; EDUCAÇÃO PÚBLICA; POLÍTICA EDUCACIONAL.

The is article presents an interpretation of the limits, the integration and the conflicts established between public and private sectors along the history of institutionalized education in Brazil.

HISTORY OF BRAZILIAN EDUCATION; PUBLIC EDUCATION; EDUCATIONAL POLICY.

* Libânia Nacif Xavier é doutora em educação brasileira (PUC-Rio). Vinculação institucional: Faculdade de Educação; Programa de Estudos Educação e Sociedade – PROEDES/UFRJ. *E-mail*: libaniaxavier@uol.com, nxgf@uol.com.br.

Em grande parte dos estudos que abordam a relação entre o público e o privado na educação brasileira destacam-se as questões pertinentes à construção da nacionalidade e sua articulação com a organização de sistemas formais de ensino no Brasil, particularmente no âmbito da ação estatal (Buffa, 1979; Cury, 1988 e 1992; Vieira, 1998; Pinheiro, 1996; Cunha, 1985). Nesses estudos, a identificação dos conceitos de público e de privado remete-se, via de regra, aos processos de construção e/ou reestruturação do Estado Nacional, centrando foco na operação de normatização legal da educação, com destaque para a análise dos debates que acompanharam a elaboração da legislação específica para a educação, incluindo-se a observação da mobilização social a elas relacionadas e, também, a análise dos próprios documentos legais como as constituições e as chamadas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O ensaio que ora apresentamos adota a mesma perspectiva de análise, ou seja, parte do princípio de que a construção do público na educação brasileira encontra-se relacionada à organização do Estado e, particularmente, às formas de intervenção estatal no processo de estruturação e generalização das instituições destinadas a promover a educação do povo. Acreditamos que a observação de alguns aspectos da vida social e do debate intelectual, ao lado dos estudos das orientações políticas adotadas no âmbito da educação, nos permitirá perceber em que medida as oscilações entre o público e o privado atuaram como elementos definidores das diferentes configurações que o campo educacional foi assumindo ao longo da história¹.

Centrando foco no processo de institucionalização da educação em nosso país², podemos perceber que as fronteiras entre o público e o pri-

-
- 1 Empregamos a noção de campo educacional como um sistema de linhas de forças no qual os agentes que nele transitam se opõem e se agregam, mobilizando ações e realizações específicas, de acordo com suas concepções e interesses, conferindo-lhe uma estrutura própria. Quando a movimentação dos agentes e grupos em luta outorga a uma das partes o exercício da hegemonia, pode ocorrer um rearranjo na rede de relações já estabelecidas no interior do campo, redefinindo-se posições adquiridas em lutas anteriores, o que provocará alterações na própria configuração do campo educacional. Ver a respeito: Bourdieu (1969).
 - 2 Entendemos por *institucionalização* o processo por meio do qual se formam padrões estáveis de interação e organização social baseados em comporta-

vado nem sempre exibiram a nitidez que hoje apresentam. Nesse aspecto, uma abordagem de longo prazo pode propiciar uma visão geral a respeito das inflexões ocorridas no próprio processo de constituição das noções de público e privado no âmbito da educação. É nesse ponto que reside o objetivo central do presente trabalho, apresentar uma interpretação, ainda que provisória, acerca da relação público-privado na educação brasileira em contextos históricos diferenciados.

Pretendemos traçar um quadro panorâmico que – destacando as relações entre Estado, educação e sociedade – nos permita perceber a interação de indivíduos e grupos mobilizados em torno de interesses políticos, sociais e econômicos em nome dos quais foram formuladas estratégias de potencialização dos benefícios advindos da universalização da educação escolar, seja no que tange à consolidação do poder do Estado, seja na busca por ascensão na hierarquia social ou, ainda, no embate político que permeou as disputas entre diferentes propostas de organização do ensino no país. Por fim, registramos a tendência à retração das funções sociais do Estado, sugerindo alguns possíveis desdobramentos dessa tendência no âmbito da educação e da vida social nos dias atuais.

Educação doméstica e aulas públicas: uma tênue fronteira

Como sabemos, a formação da sociedade brasileira sofreu forte influência do Estado português e da Igreja católica. Enquanto o primeiro atuou fundamentalmente no sentido de organizar a economia e a administração, preocupado que estava em impulsionar atividades que garantissem a exploração das terras do Novo Mundo, a Igreja, por meio da Companhia de Jesus, desempenhou o papel de agente educacional e cultural da colonização. Fernando de Azevedo (1942) destacou o papel *civilizador* dos jesuítas, responsáveis pela unificação lingüística, religiosa e cultural na

mentos, normas e valores formalizados e legitimados. Ver a respeito: Weber (1996).

América Portuguesa, fatores decisivos, segundo o autor, para a construção da identidade nacional brasileira nos séculos XIX e XX.

Em *Sobrados e mocambos*, Gilberto Freyre (1977, p. 76), destacou a ação integradora que os jesuítas exerceram na sociedade brasileira, particularmente no século XVIII, um período marcado pela “tendência para excessos, rebeldias e desmandos e para a preponderância dos interesses de família sobre os gerais”. De acordo com Freyre, apenas a autoridade religiosa – legitimada pela ação cultural desempenhada pelos jesuítas – fora capaz de fazer sombra ao exercício do poder pessoal dos grandes senhores. Atuando na formação das elites coloniais, os seminários e colégios jesuíticos foram, na visão do autor, um elemento sobre o qual desenvolveu-se, em meio aos alunos, um certo gosto de *disciplina*, de *ordem* e de *universalidade*. Nessa linha, a ação pedagógica exercida pelos jesuítas associa-se ao mundo urbano, em oposição ao mundo rural e patriarcal, estando ligada a valores universais, no sentido da cultura clássica européia e ao gosto da ordem e da disciplina, contidas na doutrina católica.

Após a expulsão da Ordem dos Jesuítas da Colônia, na segunda metade do século XVIII, o Estado Português assumiu a responsabilidade sobre a instrução escolar no Brasil, cobrando um imposto, o subsídio literário, e introduzindo as Aulas Régias ou Aulas Públicas³. No século XIX, a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro impulsionou o desenvolvimento de pesquisas científicas e a abertura de instituições de ensino. A decisão do Estado metropolitano em promover na colônia o ensino das primeiras letras foi efetivada por meio de aulas avulsas, em um processo pedagógico marcado pela fragmentação. Diversos estudos (Villalta, 1997; Faria Filho, 2000; Gomes, 2002) destacam a insuficiência dos recursos orçamentários destinados a custear a educação pública, havendo atrasos no pagamento dos mestres. Em determinadas ocasiões, a Coroa chegou mesmo a delegar aos pais a responsabilidade pelo pagamento dos mestres, o que mostra como a educação, tornada pública pela lei, esteve, em grande parte, circunscrita ao âmbito da vida familiar.

3 Sobre o assunto, ver o artigo de Cardoso, “A construção da escola pública no Rio de Janeiro imperial”, publicado neste dossiê.

Mesmo após a Independência, a situação educacional não se modificaria em essência. Certamente, no projeto político das elites imperiais, o espaço para a organização de um sistema público de ensino encontrava-se limitado em virtude da própria organização social vigente, marcada pela superposição de uma reduzida elite proprietária de terras, a quem estava reservado o direito à instrução, e uma massa de escravos, homens livres pobres, mestiços e pequenos comerciantes e prestadores de serviços, desprovidos do estatuto de cidadania. Configurava-se um país de caráter agrário, onde as elites ministravam o ensino privado, considerado desnecessário para a (e pela) população pobre.

As cartas escritas por uma jovem professora alemã que veio trabalhar no Brasil, nos anos finais do Império (Binzer, 1982), revelam que ainda no final do século XIX, apesar da existência de algumas escolas públicas nos principais centros urbanos do país, a educação dos filhos das famílias patriarcais era feita no interior das casas-grandes, com a orientação de professoras, geralmente estrangeiras (preferencialmente francesas ou alemãs) contratadas e sustentadas pelas próprias famílias. Percebe-se, assim, que a educação doméstica no Brasil Imperial era privilégio das elites econômicas e tinha como função primordial garantir a seus filhos a aquisição de uma cultura ornamental, permeada por símbolos de distinção do *status* social de seus usuários, expressos na busca de apreensão de habilidades e conhecimentos típicos de certos hábitos das elites européias, como, por exemplo, o aprendizado da música (em particular do piano) e das línguas estrangeiras (em especial a francesa) em um ritmo de horários rigorosos que a professora alemã descreveu como um afã de *engolir a cultura (européia) às colheradas* (ver Carmen & Xavier, 2000).

Angela Castro Gomes (2002) nos lembra que a forte presença dos preceptores, na virada do século XIX para o XX, encontra-se ligada à existência de uma extensa rede de escolarização doméstica que chegou a ultrapassar a rede de escolas públicas, fossem elas imperiais ou republicanas. Essa rede doméstica podia incluir professores pagos por um chefe de família ou por um grupo de pais, ou ainda o professor podia ser pago pelo Estado mas permanecer trabalhando em locais improvisados, como a casa de uma das famílias contratantes ou a casa do próprio professor. Observa-se que mesmo a educação ministrada pelo Estado apresenta um

caráter restrito, seja por permanecer limitada a um grupo privilegiado, seja por não contar, ainda, com um espaço próprio para seu funcionamento, efetivando-se no âmbito doméstico. Nessa época, os colégios confessionais, masculinos e femininos, constituíam as maiores exceções no que diz respeito à existência de um local específico para a educação. A autora registra, ainda, a existência de escolas criadas em colônias estrangeiras, localizadas no sul do país, onde o ensino se fazia na língua do grupo étnico, que podia mandar vir um professor de seu país de origem, buscando conservar e transmitir seus costumes e valores.

No que tange à compreensão da ação estatal sobre a educação brasileira no período imperial, Luciano Mendes de Faria Filho (2000) assinala a importância de se relativizar o papel e o lugar ocupado pelo Estado, assim como a própria legitimidade social da escola, naquele contexto. Apesar da pulverização das ações do Estado, associada à insuficiência de investimentos na educação e à carência de professores, manuais e livros sugeridos pelos novos métodos que circulavam nos países europeus, a discussão em torno das formas mais adequadas de levar a instrução às *camadas inferiores da sociedade* se fez presente no intenso debate parlamentar que marcou o período. Como demonstrou o autor, ao lado da normatização legal, que foi o ponto forte da ação estatal no âmbito da educação, as discussões propriamente pedagógicas promoveram, paulatinamente, a definição de espaços específicos, equipados com materiais adequados à educação de um grupo mais amplo de alunos. Isso vai exigir uma organização particular do espaço físico, de distribuição do grupo de alunos nesse espaço e do tempo destinado às atividades de ensino, sem falar na definição dos conteúdos que deveriam figurar no currículo e na escolha dos métodos pedagógicos considerados como os mais adequados.

O processo de especialização da atividade educativa, assim como a configuração física do espaço da escola pública, tornou-se visível com as primeiras construções públicas destinadas à educação primária: os chamados grupos escolares. Com eles, reafirmaram-se os contornos do efetivo controle do Estado sobre a educação do povo, demarcando-se o valor social da educação escolar e o sentido mais aproximado do que se entende, hoje, como educação pública-estatal.

Educação pública-estatal e ensino privado particular: os termos da oposição

A generalização dos grupos escolares pelo território nacional forneceu as bases materiais e simbólicas do projeto republicano de modernização do país pela educação do povo. Nesse projeto, destacaram-se os educadores conhecidos como os Pioneiros da Educação Nova⁴. Eles foram responsáveis por um conjunto de formulações, críticas e propostas de organização relativas ao ensino público brasileiro que constituem um ponto de partida crucial para se entender a relação entre educação, Estado e sociedade no Brasil republicano.

Contra as correntes nacionalistas favoráveis a uma maior soma de poderes à União, os Pioneiros defenderam a organização de um sistema nacional de ensino, unificado, porém, pautado na descentralização administrativa. Isso porque, ao mesmo tempo em que confiavam na ação agregadora de um Estado que deveria definir-se como encarnação do interesse público, eles não deixavam de considerar as possibilidades criadoras resultantes da articulação entre a escola e as realidades locais e regionais. Dessa forma, reafirmavam os ideais republicanos, federalistas e democráticos contra os quais opunha-se o poder das oligarquias agrárias, os interesses universais da Igreja católica e os anseios dos nacionalistas conservadores.

No Manifesto de 1932, eles apresentaram ao povo e ao governo, o seu projeto pedagógico. Nesse documento, eles criticam a subordinação da educação brasileira a interesses político-partidários, bem como condenam a interferência da Igreja católica nas questões ligadas ao ensino. Apresentando soluções ao que criticavam, os pioneiros conclamam o Estado a viabilizar, por meio da ação de grupos de comprovada competência técnica, a transformação da educação em uma *função social e pública*. Dessa forma, eles pretendiam inaugurar um processo de espe-

4 Estamos nos referindo ao grupo de intelectuais que assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, por meio do qual apresentaram *ao povo e ao governo* as bases para a organização do ensino público, universal, leigo e gratuito. Ver a respeito: Xavier (2002).

cialização e autonomização do campo educacional, com base na convicção de que a secularização da cultura associada à busca da autonomia do sujeito privado suplantariam o enfraquecimento do papel social da família, promovendo uma ruptura entre poder político e religião, contribuindo assim para o afrouxamento dos laços de dependência que prendiam as instituições educacionais às órbitas doméstica e religiosa.

Nessa linha, a educação deixa de ser considerada tarefa primordial da família que, a partir de então, passa a ser vista como coadjuvante da tarefa educacional juntamente com a instituição escolar e o Estado. Descrevendo as instituições e os grupos sociais da Primeira República como “elementos desarticulados, isolados do meio social, confinados a setores isolados”, o Manifesto de 1932 refuta o controle da educação brasileira pela Igreja católica, defendendo a idéia de que, nas sociedades modernas, a educação devia ser entendida como um setor e um serviço de natureza pública e, portanto, precisava ser assumida como tarefa primordial do Estado. Daí a necessidade de articulação da escola com a esfera política (representada pelo Estado) e a demarcação do sentido do que se defendia como educação pública.

A defesa do ensino público, gratuito e laico desencadeou um conflito inevitável com os intelectuais ligados à Igreja católica. Assim, os pioneiros foram acusados de comunistas pelos católicos, por defenderem a educação pública estatal, identificada pelos intelectuais católicos com a defesa do monopólio do Estado sobre a educação. No calor desse embate, Alceu Amoroso Lima (1932, p. 319) advertia que a defesa da laicização do ensino expressava o desprezo pela tradição católica do povo brasileiro, o que lhe permitia tachar os Pioneiros de “desnacionalizadores e decristianizadores da infância brasileira”⁵.

Diante da força desses argumentos, os Pioneiros adotariam na Constituinte de 1934 a estratégia de evitar o confronto direto com a Igreja católica, a fim de garantir avanços em outras áreas relevantes para o projeto educacional que defendiam. Nesse quadro, o Estado mediaría com os

5 Sobre o debate educacional nos anos de 1920-1930 ver o artigo de Magaldi, “A quem cabe educar? Notas sobre as relações entre a esfera pública e a privada nos debates educacionais dos anos de 1920-1930”, publicado neste dossiê.

dois grupos em contenda, aprovando o ensino religioso nas escolas públicas. Diante desse fato, os Pioneiros voltaram-se para a definição das atribuições do Estado relativas à educação, retomando a defesa da descentralização da administração do ensino. Favoráveis à fixação de diretrizes gerais de ensino pela União, além de uma ação supletiva quando necessário, os pioneiros também pontuaram a importância de se promover a racionalização do sistema público de ensino, propondo, para isso, a formulação de políticas para o setor com base na apreciação de inquéritos, demonstrações e subvenções. De acordo com Rocha (1996, p. 127), a equiparação entre escolas públicas e particulares, pela oficialização e equivalência de ambas, aliada ao rompimento com o exame oficial para ingresso no ensino superior, abolida no texto constitucional, abririam um canal direto de comunicação entre os representantes das escolas particulares e o Estado, acentuando, posteriormente, a disputa entre *interesses privados e interesses públicos*, particularmente no que tange à definição dos critérios de distribuição de verbas estatais. Como observou o autor, nesse caso, a dimensão pública ficou restrita, no ensino secundário, às funções de regulamentação e fiscalização, contrariamente à vontade dos pioneiros que a queriam mais fundamentalmente financeira e técnica.

Equilíbrio aparente, embate e parceria: publicistas, privatistas e o terceiro setor

Durante o Estado Novo, a longa gestão do ministro Gustavo Capanema (1937-1945) foi responsável pela organização do MEC segundo um modelo altamente centralizador. Como demonstrou Schwartzman (1985), o apoio que ele deu a grupos de intelectuais, especialmente arquitetos e artistas plásticos, de orientação moderna cercou sua administração de uma imagem de modernização da esfera educacional, ao mesmo tempo em que atrelava certas decisões da alçada do Ministério da Educação aos setores mais tradicionais da Igreja católica. A acomodação entre Igreja e Estado fez com que perdesse muito de sua nitidez o confronto entre os defensores do ensino privado e confessional e os defensores do ensino pú-

blico, universal, leigo e gratuito, produzindo-se um aparente equilíbrio entre os dois grupos. No período, a presença do Estado na educação efetivou-se por meio da extrema centralização administrativa e decisória e pelo cerceamento a qualquer tipo de inovação ou manifestação de pluralismo, incluindo-se o esforço de nacionalização da educação com o fechamento das escolas de colônias imigrantes no sul do país.

O fim do regime ditatorial, em 1945, reverteu a situação anteriormente descrita, recolocando na cena política a disputa entre os representantes dos interesses da Igreja católica, apoiado pelo já constituído grupo dos empresários de escolas particulares e os intelectuais empenhados na universalização da educação pública. O retorno da vida democrática evidenciou a necessidade de redefinição da legislação educacional.

O debate em torno da redação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), iniciado em 1948, priorizou as questões relativas ao papel da União e dos estados na condução da política de ensino, colocando em lados opostos os adeptos da centralização rígida, do ponto de vista normativo e fiscal, e os autonomistas, que reclamavam ampla liberdade de iniciativas para os poderes locais. Para os últimos, a União deveria apenas traçar diretrizes gerais, deixando para os estados a liberdade (ou responsabilidade) de adequar o ensino às peculiaridades locais mediante legislação supletiva complementar.

No centro da disputa estava a organização do ensino secundário e profissional, para o qual os Pioneiros propunham a escola comum, nos moldes da escola “compreensiva” americana, defendida por Anísio Teixeira. Esse modelo de escola pautava-se na integração entre o interesse cultural e o interesse prático, constituindo, na visão de seus defensores, em uma escola adequada à sociedade democrática e às características próprias do estilo de vida urbano e industrial. Nesse modelo, a descentralização administrativa e a autonomia financeira e técnico-pedagógica eram elementos essenciais.

Contra essa concepção, colocavam-se os adeptos da separação entre as preocupações culturais e aquelas de cunho profissional, preservando-se no ensino secundário o seu caráter intelectual e humanístico, próprio para a formação das elites dirigentes. A polêmica em torno da inclusão ou não do ensino do latim como disciplina obrigatória no currículo das es-

colas secundárias é uma demonstração da forma pela qual se deu a disputa entre visões opostas. Na verdade, a polêmica girava em torno do caráter que se queria dar ao ensino de nível médio: se democrático ou elitista, se aberto ao público sem restrições ou se restrito a um grupo privilegiado.

Na disputa em torno do controle sobre a organização do ensino, outra questão importante era: que grupo social ou instituição detém autoridade e legitimidade para interferir na educação das crianças? Em fins da década de 1950, a definição das funções da família, da Igreja e do Estado na esfera educacional constitui um dos eixos em torno do qual o conflito entre público e privado se desenvolveu.

A apresentação do substitutivo Lacerda, em fins de 1958, foi um marco no processo de reformulação da legislação educacional. De acordo com Villalobos (1969), a partir da apresentação do substitutivo Lacerda, os problemas técnico-pedagógicos passariam para o segundo plano e as pressões dos interesses da iniciativa privada começariam a dar sinais de avanços, desencadeando várias manifestações em prol da educação pública, como a Campanha em Defesa da Escola Pública e o Manifesto Mais Uma Vez Convocados (1959).

Avaliando a organização do sistema público de ensino, o Manifesto de 1959 condena a ineficiência dos gestores de políticas públicas em atender às demandas em relação ao ensino com base em critérios técnicos e apoiados no planejamento racional, deixando que ainda permanecessem imperando os critérios de natureza política eleitoral. O objetivo do Manifesto era preservar a escola pública, definida como um dos mais poderosos fatores de assimilação e de desenvolvimento das instituições democráticas.

O debate educacional predominante no período ressaltou a situação de crise da educação pública que, somada à expectativa de ascensão social, alimentou as constantes manifestações sociais em prol de melhorias no ensino e de ampliação das oportunidades escolares, particularmente do ensino médio e superior. Como observou Florestan Fernandes (1978, p. 42), a competição pelas oportunidades educacionais associava-se à preservação de *status* e logo, à abertura ou continuidade da participação das classes médias nas estruturas de poder. De fato, as camadas médias urba-

nas passaram a buscar o alcance de graus escolares cada vez mais elevados a fim de ingressarem nas organizações burocráticas e progredirem em suas ocupações, galgando níveis mais altos de remuneração, de prestígio e de poder.

Durante a segunda metade da década de 1940 e ao longo de toda a década de 1950, o governo federal promoveu a incorporação de estabelecimentos privados de ensino superior, logrando ampliar o número de vagas em universidades criadas por meio do processo de *federalização*. De acordo com Cunha (1983, p. 37), tal processo interessava aos setores médios nas categorias de professores, que se tornavam funcionários públicos, e de estudantes, que passavam a receber ensino gratuito, o que justificou as greves ocorridas no início dos anos 1960, promovidas por estudantes de universidades e escolas isoladas.

Se as décadas de 1950 e 1960 assistiram à crescente manifestação dos interesses privados no âmbito legislativo, não se pode negar que o período também foi marcado pela exaltação da dimensão pública da educação. A educação passa a ser requerida como direito cívico, como meio de ascensão social e, ainda, como instrumento indispensável ao desenvolvimento econômico e, portanto, como requisito para o progresso do país.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 4.024) – sancionada pelo presidente João Goulart, em 20 de dezembro de 1961 – garantiu maior autonomia na medida em que permitiu a descentralização administrativa e didático-pedagógica das partes formadoras do sistema nacional de ensino. No entanto, no que tange à distribuição de recursos, a LDB contemplou os interesses privados em detrimento dos interesses públicos pois, ao mesmo tempo em que definia que *os recursos públicos seriam aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino*, a lei também previa a concessão de recursos aos estabelecimentos privados na forma de bolsas de estudos, bem como a cooperação financeira da União com estados, municípios e a iniciativa particular na forma de subvenção e/ou assistência técnica e financeira (Ver Saviani, 1998, p. 20).

O reconhecimento da educação pública como direito de todos justificou as possibilidades abertas pela concessão de bolsas de estudo me-

diante restituição regulamentada por lei, permitindo ao setor privado a possibilidade de expandir os negócios com o ensino, justificado pelo entendimento de que esse setor estaria arcando com uma responsabilidade que cabia ao setor público.

Como demonstrou Cunha (1980), a política educacional pós-1964 caracterizou-se por ações voltadas para a contenção das demandas de acesso ao ensino superior. Nesse sentido, a Reforma Universitária de 1968 procurou dar às universidades (as públicas especialmente) uma organização docente-administrativa que permitisse o aumento das matrículas a custos médios menos que proporcionais às matrículas adicionais. Mas, para que a expansão das matrículas no ensino superior não fosse muito grande, de modo a resultar em possível desemprego de pessoal altamente escolarizado, nem pressionasse demais os orçamentos governamentais, determinou-se a profissionalização compulsória de todo o ensino médio. Com isso, imaginava-se poder deslocar para o mercado de trabalho, supostamente carente, uma parte crescente da demanda de candidatos ao ensino superior. Por meio desse mecanismo, diferenciou-se o tipo de ensino destinado aos alunos das escolas públicas do ensino ministrado nas escolas privadas. Nestas escolas, onde estudavam os alunos oriundos das camadas de mais alta renda, o ensino tendeu a ser profissional apenas na aparência, voltando-se, de fato, para a preparação para os exames vestibulares.

O processo de Abertura Democrática iniciado pelo presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e continuado pelo sucessor João Batista Figueiredo (1979-1985), diante da pressão dos movimentos sociais, resultou na paulatina restauração dos direitos democráticos. Esse processo se estendeu até março de 1985, quando teve início a Nova República e determinou-se a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Durante o processo constituinte ficaram bastante caracterizadas as posições dos diversos partidos em relação à questão educacional. Pode-se agrupar, de um lado, os que defendiam a manutenção de dispositivos que visavam o fortalecimento da escola pública e, de outro, aqueles que se colocavam contra a ingerência do Estado nos estabelecimentos particulares.

No que tange às emendas populares encaminhadas à Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, destaca-

ram-se as propostas do Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (Fórum)⁶. Entendendo a educação pública como área prioritária da ação do Estado e, portanto uma atribuição do poder público, o Fórum defendeu os seguintes princípios gerais: ensino público, laico e gratuito em todos os níveis, sem discriminação econômica, política ou religiosa; democratização do acesso, permanência e gestão da educação; qualidade do ensino; e pluralismo de escolas públicas e particulares. Quanto à distribuição de recursos, a proposta do Fórum foi de extinção de isenção fiscal para as escolas particulares, deixando-as sujeitas às obrigações tributárias pertinentes às empresas privadas em geral. Contrariamente, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM) defendeu a concessão de bolsas de estudos pelas escolas particulares como forma de atender às demandas de empresas beneficiadas com o salário-educação e, também, a imunidade tributária e fiscal. O argumento utilizado era de que as escolas particulares, de maneira geral, prestavam um serviço que demarcava o caráter público de sua função. A FENEM defendeu, ainda, o ensino religioso como disciplina integrante do currículo das escolas oficiais. Visando diferenciar-se das demais escolas privadas, a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) conceituou três tipos de escolas: a pública estatal, a particular (que visa o lucro) e a comunitária, que por não visar o lucro, identificava-se por sua função pública e por ser definida como “escola do povo”. Percebe-se o desdobramento do conceito de *público* em significados diversos, de acordo as estratégias mobilizadas pelos grupos em disputa. Assim, três concepções de público foram mobilizadas no processo constituinte da década de 1980: o público mantido pelo

6 O Fórum reuniu, numa proposta única, reivindicações das seguintes organizações: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE), entre outras.

Estado, o público não estatal e o público como serviço público (Pinheiro, 1996).

A apresentação de novo projeto da LDB pelo senador Darcy Ribeiro, do Partido Democrático Trabalhista (PDT/RJ), e sua rápida aprovação pela Comissão de Educação do Senado Federal, em fevereiro de 1993, dividiu os partidos e entidades que inicialmente aglutinaram-se em torno do projeto da Câmara e determinou o afastamento do PDT da mesa de negociações. O projeto de Darcy Ribeiro estabelecia um novo eixo orientador, diferente do projeto gestado na Câmara, pois, apesar de reconhecer como dever do Estado a garantia de gratuidade da educação básica e da educação de nível médio, a lei n. 9.394/96 considerou como obrigatório e gratuito apenas o ensino fundamental. Ainda, a ação de Darcy Ribeiro foi duramente criticada pelas entidades envolvidas na reformulação da legislação educacional, em razão de ele ter intercalado no processo decisório sua proposta oriunda do Senado, desconsiderando a participação desempenhada pelo Fórum na formulação das diretrizes da política educacional⁷.

O texto da LDB – que ficou conhecido como Lei Darci Ribeiro – foi aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996. A justificativa do governo foi que a LDB deveria ser *uma lei do possível*, que pudesse ser cumprida com base nos recursos financeiros disponíveis nos esquemas orçamentários convencionais. Além disso, deveria ter flexibilidade suficiente para se adequar às diferentes situações da educação nacional. (*Jornal do Brasil*, 9/1/1997).

7 Observando-se o processo de tramitação da lei n. 9.394 (1996), sobressaem os esforços sistemáticos do Fórum na defesa da escola pública de qualidade juntamente com parlamentares progressistas e em oposição aos grupos representados por parlamentares afinados a interesses privatistas. Em meio a uma situação de impasse, Darcy Ribeiro apresentaria uma “terceira via” para solução do problema, intercalando – ante o avanço dos setores descompromissados com a universalização da educação pública brasileira – um projeto que, se não tinha a abrangência do projeto do Fórum, incorporava alguns dispositivos democratizantes, apesar não se enquadrar, nem de longe, na expressão *conciliação aberta* cunhada por Florestan Fernandes para descrever a transparência que permeou a fase inicial de negociação entre os grupos que disputavam a aprovação de seus projetos de LDBEN na Câmara.

No âmbito das diretrizes políticas gerais que orientaram a ação do Estado a partir dos anos 1980⁸, verifica-se a proposição de um conjunto de reformas que incluiu a descentralização administrativa e o estabelecimento de novas formas de parceria entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios) e, sobretudo, com entidades da sociedade civil organizada. Nessa última modalidade de parceria, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) vêm preenchendo os vazios deixados pela atuação estatal em áreas de políticas sociais e de serviços públicos em geral. Transferindo recursos públicos para as ONGs, o governo também transfere para elas a responsabilidade de suprir as deficiências do Estado em áreas como habitação, saúde, educação, saneamento, infra-estrutura e alimentação.

Tal deslocamento tem alimentado o temor de que a transferência de responsabilidades antes assumidas como dever do Estado estimule a corrida por financiamentos e recursos federais e internacionais, reforçando-se a tendência à privatização dos serviços públicos. Porém, as possibilidades abertas pela política de parcerias também podem ser encaradas como potencial estímulo à ampliação da participação de diversos setores sociais no processo de construção da democracia e da justiça social com sentido universal.

A observação de algumas ações realizadas no âmbito da sociedade civil sinalizam a emergência de diferentes redes de solidariedade⁹. Entre elas, as Organizações Não-Governamentais e outras formas associativas que buscam promover a escolarização fundamental e garantir o acesso ao ensino superior a grupos sociais marginalizados dos direitos básicos de cidadania constituem exemplos positivos das novas tendências presen-

8 Sobre as diretrizes gerais da política educacional a partir dos anos 1980 ver o texto de Bonamino, "O público e o privado na educação brasileira a partir dos anos 1980", publicado neste dossiê.

9 No Rio de Janeiro, há várias ONGs que visam proporcionar aos jovens o reforço em todas as disciplinas que são exigidas no exame para ingresso nas universidades, com vistas a democratizar o acesso ao ensino superior. Dentre estas, destacam-se o Pré-vestibular para Negros e Carentes e o Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré. Para maiores detalhes sobre o assunto, ver: Jaílson Silva, *Porque uns e não outros?*, Tese (doutorado) – PUC-Rio, 1999.

tes na relação entre Estado, educação e sociedade e das novas formas de articulação entre o público e o privado na educação e na sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, Fernando de (1942). *A cultura brasileira*. 4. ed. São Paulo, Melhoramentos.
- BINZER, Ina Von (1982). *Os meus romanos: alegrias e tristezas de uma educadora alemã no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOURDIEU, Pierre (1969). “Campo intelectual e projecto creador”. In: BOURDIEU, Pierre. *Problemas del estructuralismo*. 3. ed. México, Siglo Vientuno.
- _____. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa, Difel.
- BUFFA, E. (1979). *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo, Cortez.
- CARMEN, Ana & XAVIER, Libânia Nacif (2001). “Multiculturalismo, memória e história da educação: reflexões a partir do olhar de uma educadora alemã no Brasil Imperial”. In: MIGNOT, Ana C. V.; BASTOS, M. H. C. & CUNHA, M. T. S. *Refúgios do eu: educação, história, escrita autobiográfica*. Florianópolis, Editora Mulheres.
- CUNHA, Luis Antonio (1980). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- _____. (1983). *A universidade crítica*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (coord.) (1985). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez/Campinas, Autores Associados.
- CURY, C. R. Jamil (1988). *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*. São Paulo, Cortez/Campinas, Autores Associados.
- _____. (1992). “O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 81, maio.
- FARIA FILHO, Luciano Mendes de (2000). “A instrução elementar no século XIX”. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de & VEIGA,

- Cynthia Greive (orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica.
- FERNANDES, Florestan (1978). *A condição de sociólogo*. São Paulo, HUCITEC.
- FREYRE, Gilberto (1977). *Sobrados e Mocambos*. Rio de Janeiro, José Olympio, t. 1.
- GOMES, Angela Castro (2002). “A escola republicana: entre luzes e sombras”. In: GOMES, Angela Castro; PANDOLFI, Dulce Chaves & ALBERTI, Verena. *A República no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, CPDOC/FGV.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- LIMA, Alceu Amoroso (1932). “Crônica de transcrições: absolutismo Pedagógico”. *A Ordem*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 8, pp. 317-320, abr.
- MUNARM, Antonio (1997). “Parceria: uma faca de muitos gumes”. *Revista Alfabetização e Cidadania*, n. 5.
- PINHEIRO, Maria Francisca Salles (1996). “O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda”. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras*. Campinas: Autores Associados, pp. 255-293.
- ROCHA, Marlos Bessa Mendes da (1996). “Tradição e modernidade: o processo constituinte de 1933-34”. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras*. Campinas, Autores Associados, pp. 119-138.
- SAVIANI, Dermeval (1998). *A nova lei de educação*. São Paulo, Autores Associados.
- SCHWARTZMAN, Simon (1985). “Gustavo Capanema e a educação brasileira”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 66, n. 153, maio/ago.
- SILVIA, Jaílson (1999). *Por que uns e não outros?* Tese (Doutorado) – PUC-Rio.
- WEBER, Max (1996). *Economia y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- VILLALTA, Luís Carlos (1997). “O que se fala e o que se lê: língua, instrução e leitura”. In: MELLO; SOUZA & NOVAES (orgs.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, pp. 333-383.
- VIEIRA, Sofia Lersche (1998). “O público e o privado nas tramas da LDB”. In: BRZEZINSKI (org). *LDB interpretada: diversos olhares se cruzam*. São Paulo, Cortez.

- VILLALOBOS, João Eduardo Rodrigues (1969). *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade*. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais/USP.
- XAVIER, Libânia N. (1998). *O processo de reformulação da Legislação Educacional: A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)*. Faculdade de Educação da UFRJ (mimeo.)
- _____. (1999). *O Brasil como laboratório: educação e ciências sociais no projeto do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (1950/1960)*. Bragança Paulista: IFAN/CDAPH/EDUSF, 1999. 281 p.
- _____. (2002). *Para além do campo educacional: um estudo sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)*. Bragança Paulista, EDUSF.