

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Daniela de Oliveira Pires

**A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA
PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL**

**Porto Alegre, RS, Brasil,
2015**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Daniela de Oliveira Pires

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA
PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da UFRGS, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Porto Alegre, RS, Brasil,
2015

DANIELA DE OLIVEIRA PIRES

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA PROMOÇÃO
DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Educação da Faculdade
de Educação da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, como requisito para
obtenção do grau de Doutora em
Educação.

Prof. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS (orientadora)

Prof. Dr. Jorge Alberto Rosa Ribeiro – UFRGS

Profa. Dra. Berenice Corsetti – UNISINOS

Profa. Dra. Luciani Paz Comerlatto – UFG

Profa. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Ao meu pai, Enio Oliveira Pires (in memoriam). Por ter sido a melhor pessoa que eu tive o privilégio de conviver. Por me ensinar que o amor e a amizade devem nortear todas as nossas ações. A saudade é uma constante e a sua falta é sentida todos os dias.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese depende necessariamente da contribuição e do apoio de várias pessoas, e são para elas os meus mais profundos agradecimentos, e o reconhecimento pela importância que tiveram ao longo do meu doutorado.

À minha orientadora, Vera Maria Vidal Peroni, um exemplo de profissional, mulher e amiga dedicada e comprometida, que não mede esforços para ajudar os seus orientandos, seja no âmbito profissional quanto pessoal, estabelecendo laços de amizade e amor.

Aos meus queridos colegas, Romir de Oliveira Rodrigues, Liane Helo, Fabíola Borowsky e Jaira Coelho Moraes, pelos ensinamentos e o respeito compartilhado. Em especial, ao Alexandre Rossi, muito obrigada pela amizade, o carinho e a atenção que fazem da nossa amizade a grande conquista do doutorado.

Aos ex-colegas do PPGEdu/UFRGS, Lucia Hugo Uczac, Luciani Paz Comerlatto, Maria Raquel Caetano, Dalva Gutierrez, Lucia Camini, Laurence Gonçalves, Maria Otília Susin, Marilda de Oliveira Costa, Jairo Gallina, agradeço-lhes pelos momentos de reflexão e construção.

Ao meu amor, Orley Barreto Medeiros, obrigada pelo amor, cumplicidade e carinho constante, e por compartilhar das minhas angústias e dificuldades. Obrigada por fazer a minha vida mais leve e com mais graça. Te amo sempre e mais.

À minha mãe, Vera Lúcia de Oliveira Pires e aos meus irmãos, Bruno e Luciano de Oliveira Pires, pelo amor, afeto e o zelo.

Às minhas amigas, Juliana Selau Lumertz, Fabiana Mathias, agradeço-lhes pela amizade e o carinho que transcende o mundo acadêmico.

À minha amiga, Patrícia F. Lampert, obrigada pelo companheirismo, pelas risadas, por ser esta pessoa tão especial e imprescindível na minha vida.

Às minhas colegas de docência, Líbia Maria Serpa Aquino e Heloisa Machado, pelo apoio, carinho e preocupação constante.

RESUMO

A tese *A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil* apresenta como temática central o histórico da relação público-privada na educação e, como objetivo geral, analisar a constituição histórica da relação público-privada a partir da formação do Estado nacional em um processo constante de correlação de forças. Para tanto, apresenta-se aspectos referentes aos períodos do Brasil-colônia e Brasil-Império com o propósito de demonstrar a condução do processo educacional nos períodos anteriores a formação do Estado Nacional. Aprofunda-se a temática a partir da perspectiva legal, político e social, como forma de compreender a inserção da lógica da relação público-privada na promoção do direito à educação. Será apresentada a relação público-privada como parte de um processo histórico de correlação de forças sociais e que será determinante para o fomento das políticas educacionais. Assim, contextualiza-se a relação público-privada na educação ao longo da formação política brasileira, com destaque para o período relativo a formação do Estado nacional com o advento da Proclamação da República em 1889, passando por todos os estágios do nosso desenvolvimento social até os dias atuais, tendo como marco teórico as Constituições brasileiras, leis e decretos, bem como os movimentos da sociedade civil. O estudo se fundamenta nos seguintes eixos teóricos, estado, relação público-privada e sociedade civil, que serão estudados a partir das seguintes categorias de análise, contradição, historicidade e totalidade. Os eixos são mencionados através das relações que estabelecem entre si, vislumbrando a compreensão da temática na sua totalidade. A metodologia utilizada terá como base a análise bibliográfica, histórica e legislativa. Como resultado desta elaboração, declara-se que a relação público-privada na educação se fortalece, na medida em que, o setor público se estrutura, sendo resultado da lógica histórica de apropriação da esfera pública pelos setores privados hegemônicos, refletindo a noção do público no Estado brasileiro, como um espaço privilegiado para a manutenção dos privilégios e de distanciamento das reais necessidades da população.

Palavras-chave: Construção histórica. Relação público-privada. Direito à educação. Estado brasileiro. Constituição Federal.

ABSTRACT

The thesis “The historical construction of the public-private relationship in the promotion of the right to education in Brazil” brings as its main theme the historical of the public-private relationship in education, and as a general objective, it seeks to analyze the historical constitution of the public-private relationship from the formation of the Nation State in a constant process of correlation of powers. Therefore, it presents aspects related to the periods of Colonial Brazil and Imperial Brazil in order to demonstrate the leading of the educational process in the periods prior to the National State formation. The theme is discussed in depth from the legal, political and social perspective, in order to understand the insertion of the public-private relationship logic in promoting the right to education. The public-private relationship will be introduced as part of a historical process of correlation of social powers and that will be a determinant factor to foster the educational policies. Thus, the public-private relationship in education is contextualized along the Brazilian political formation, highlighting the period of the formation of the Nation State with the advent of the Republic Proclamation in 1889, going through all the stages of our social development to the present day, having as theoretical framework the Brazilian Constitutions, laws and decrees, as well as civil society movements. The study is based on the following theoretical key areas of work, state, public-private relationship and civil society, which will be examined from the following categories of analysis, contradiction, historicity and totality. The key areas of work are mentioned by their relationships to each other, envisioning the understanding of this issue in its entirety. The methodology is based on a bibliographical, historical and legislative analysis. As a result of this approach, it is stated that the public-private relationship in education is strengthened to the extent that the public sector is structured, as a result of the historical logic of the public sphere appropriation by the hegemonic private sectors, reflecting the concept of public in the Brazilian State, as a privileged space for the maintenance of advantages and generating distance from the real needs of population.

Keywords: Historical construction. Public-private relationship. Right to education. Brazilian State. Federal Constitution.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Competência dos entes federados nas Constituições de 1934 e 1937.....	133
Quadro 2: Gratuidade do ensino e colaboração dos entes privados na CF/1937.....	133
Quadro 3: Comparação do ensino primário nas Constituições de 1937 e 1946.....	145
Quadro 4: O PDRAE e as esferas de atuação do Estado.....	197
Quadro 5: Diferenças e semelhanças entre as OS e as OSCIPs.....	204
Quadro 6: Comparação entre o texto original da CF/88 e as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19.....	209
Quadro 7: Diferenças e semelhanças entre as organizações sociais e as pessoas jurídicas de utilidade pública.....	224

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABE - Associação Brasileira da Educação

AIB - Ação Integralista Brasileira

ACB - Ação Católica Brasileira

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AI 5 – Ato Institucional nº 5

ANL – Aliança Nacional Libertadora

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BM – Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF – Constituição Federal

CONSAD - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

EC – Emenda Constitucional

FACED – Faculdade de Educação

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GTRU - Grupo de Trabalho da Reforma Universitária

IAS – Instituto Ayrton Senna

LDB- Lei de Diretrizes e Bases

LSN - Lei de Segurança Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MES- Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não- Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PNE- Plano Nacional de Educação

PNP - Programa Nacional de Publicização

PEC - Programa de Educação Continuada

PPPs – Parcerias Público- Privadas

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PRR - Partido Republicano Rio-Grandense

PRV – Programa Rede Vencer

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RS – Rio Grande do Sul

SALTE- Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SEC – Secretaria de Educação

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Social de Cooperativas de Prestação de Serviço

SESI – Serviço Social da Indústria

SIASI- Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação

STF- Supremo Tribunal Federal

UDN – União Democrática Nacional

UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

UFPEL- Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina

UFMS- Universidade Federal de Santa Maria

UFU- Universidade Federal de Uberlândia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas

USP- Universidade de São Paulo

USU - Universidade Santa Úrsula

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OS ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS GERAIS DA COLONIZAÇÃO AO IMPÉRIO	25
2.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL: A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA E A EDUCAÇÃO	25
2.2 O PERÍODO IMPERIAL E O INCENTIVO AO CARÁTER PRIVATIZANTE DA EDUCAÇÃO	35
3 A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA	49
3.1 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL	49
3.2 O ESTADO REPUBLICANO E O POSITIVISMO: CONSEQUÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA	62
3.3 A REPÚBLICA VELHA OU REPÚBLICA DO CAFÉ COM LEITE: A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO E O “DIÁLOGO” ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	67
4 OS ANOS 1930 A 1960: O ALVORECER DA INDUSTRIALIZAÇÃO E O IMPULSO EDUCACIONAL	93
4.1 OS ANOS 1930 A LÓGICA DO PROGRESSO E O LIBERALISMO: A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DA INDUSTRIALIZAÇÃO	93
4.2 A REFORMA EDUCACIONAL FRANCISCO CAMPOS: A REFORMA PARCIALMENTE INOVADORA	100
4.3 O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	109
4.4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934: O ESTÍMULO AO EMPRESARIADO DA EDUCAÇÃO	117
4.5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A REFORMA DO ENSINO SECUNDÁRIO: DISPUTAS ENTRE A ESFERA PÚBLICA E A PRIVADA	125
4.6 O ENSINO INDUSTRIAL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA “S”: A PARCERIA ENTRE O ESTADO E AS PARAESTATAIS	136
4.7 OS ANOS 1940 E 1950: O CONTEXTO DE LUTA PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA	142
5 DOS ANTECEDENTES DO GOLPE AO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS: A HEGEMONIA DO SETOR PRIVADO NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO	150
5.1 OS ANTECEDENTES DO GOLPE-CIVIL MILITAR: OS ANOS 1950 E 1960 E O INCREMENTO DA LÓGICA PRIVADA	151

5.2 O GOLPE CIVIL-MILITAR E A AÇÃO PRIVATIZANTE NA EDUCAÇÃO ..	164
5.3 OS ANOS 1980 E 1990: A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E A PROPAGACÃO DO NEOLIBERALISMO	174

6 O CONTEXTO ATUAL DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL E A PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO NA ESTRUTURA DO ESTADO 184

6.1 A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA E A PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	185
6.2 A PROMULGAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE	194
6.3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19: A REFORMA ADMINISTRATIVA	208
6.4 A COMISSÃO DE JURISTAS: A PROPOSTA DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ENTES DE COLABORAÇÃO.....	215

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 236

REFERÊNCIAS 249

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é analisar a configuração histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação a partir da Proclamação da República (1889) e da formação do Estado Nacional até os dias atuais. Aprofundo o estudo sobre a realidade educacional brasileira, por meio da compreensão do processo histórico de aproximação entre as esferas, onde a privada ordena, regulamenta historicamente o espaço público e prima pelos seus interesses com base nos condicionantes históricos, sociais, políticos e econômicos. Em razão disso, deixo aqui a minha contribuição no que se refere ao conhecimento também da promoção da educação no contexto atual.

Estabeleço, com base nos períodos históricos analisados, como se materializou o espaço privado e quais eram os seus sujeitos sociais, ou seja, como se estruturou originalmente a sociedade brasileira. Karl Marx afirma que, quando tratamos do “ser social”, este deve ser entendido em toda a sua complexidade e de acordo com sua estrutura e dinâmica social. (MARX, 2003). Ao relacionar sua afirmativa com o objeto desta tese, que visa aprofundar o processo histórico da relação público-privada, é necessário responder ao questionamento: Quem é o privado ao longo do processo de configuração desta relação no campo da promoção ao direito social à educação? Para E.P.Thompson, os sujeitos sociais não podem ser considerados o privado, enquanto sujeitos autônomos, mas a partir de suas experiências relacionadas às situações concretas e às relações produtivas, intermediadas pelas suas necessidades e interesses, por vezes antagônicos, mas vinculados à sua consciência. (THOMPSON, 1981).

A relação público-privada na educação demonstra os desafios para a constituição da esfera pública no Brasil, devido à sua permanente relação com o setor privado. Entendo que a correlação de forças entre tais esferas deve primar pela satisfação dos interesses de toda a coletividade. Porém, a esfera privada, sendo excludente, hegemônica e privatista, provoca exatamente o contrário.

A tese intitulada *A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil* está inserida no âmbito das discussões promovidas em razão da participação no projeto de pesquisa *Parcerias entre Sistemas Públicos e Instituições do Terceiro Setor: Brasil, Argentina, Portugal e*

Inglaterra e implicações para a democratização da educação, sob a coordenação da Dra. Vera Maria Vidal Peroni. Esse projeto analisa a relação entre o público e o privado e as consequências para a democratização da educação no Brasil, na Argentina, na Inglaterra e em Portugal, considerando a relação histórica entre o público e o privado em todos os países citados. O projeto apresenta ainda o que se entende em cada país por democracia e direito à educação. No desenvolvimento desta pesquisa, a parte que me coube foi a de resgatar o processo histórico de formação da relação público-privada na educação, fazendo gerar posteriormente o objeto desta tese.

O interesse na realização de pesquisas na área da educação surgiu durante as graduações em Direito e História, especificamente na elaboração da monografia do curso de Direito, que tratou da educação no Estado brasileiro do século XXI, sob o enfoque da promoção das políticas públicas para o ensino superior. Os estudos sobre a educação e as políticas educacionais tiveram continuidade no primeiro semestre de 2006, no Programa de Educação Continuada (PEC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cursando duas disciplinas, ambas ministradas pela Professora Doutora Vera Maria Vidal Peroni, quando aprofundi os conhecimentos sobre o Estado brasileiro e a promoção de políticas sociais. Tais estudos me possibilitaram a aquisição de uma visão mais crítica sobre os desafios da educação pública.

Ainda no ano de 2006, participei da pesquisa intitulada: *Reconfigurações do Estado: conexões entre o público e o privado*, que tinha como principal objetivo analisar as mudanças que ocorreram no papel do Estado e as relações que se estabeleceram entre o público e o privado com o surgimento do Terceiro Setor. Como forma de dar continuidade às reflexões sobre a relação público-privada na educação, o grupo integrado por alunos de graduação e de pós-graduação, que também faz parte do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ingressou, no ano de 2008, na pesquisa nacional chamada: *Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*, buscando analisar as consequências para a oferta e a gestão da educação pública nos Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã. Esses programas resultaram de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna.

A minha dissertação de Mestrado analisa os *Aspectos jurídicos da relação público-privada através da parceria entre a Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna (IAS)*. O contexto em que estava situado o objeto desse estudo dizia respeito às reformas empreendidas nos Estados nacionais, primeiramente com base no neoliberalismo, teoria difundida na década de 1980 e, mais tarde, com a Terceira Via. Tais teorias fizeram com que, durante a década de 1990, os direitos sociais, dentre eles à educação, sofressem uma série de consequências, tais como o aumento da desresponsabilização do Estado no campo das políticas sociais e o repasse da promoção para a iniciativa privada. Este estudo também faz parte da pesquisa *Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*, na medida em que esta produção é parte dos resultados obtidos com a análise.

No caso brasileiro, o contexto de reconfiguração do papel do Estado no campo dos direitos sociais deu-se a partir do primeiro mandato do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), especialmente depois da promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O Ministério criado pela Lei nº 9.649, de vinte e sete de maio de 1998, transformou a Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração e Reforma do Estado, sendo o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira o titular da pasta. O Decreto nº 2.923, de primeiro de janeiro de 1999, transferiu a área de competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão. Dentre as principais características desse plano, consta uma espécie de “autorização legal” para que a execução dos direitos sociais passasse a ser executada além do Estado, isto é, também por entes privados, dentre eles, o empresariado.

O estudo parte da premissa de que a crise vivenciada na década de 1970 foi determinante para a redefinição do papel do Estado no campo da promoção dos direitos sociais. Tal crise não possuiu origem nos Estados nacionais, porque estava situada no próprio sistema capitalista. A premissa é baseada em estudos de autores como István Mészáros (2002) e Ricardo Antunes (2002). De acordo com Vera Peroni (2006), tendo em vista o diagnóstico da crise estrutural do capitalismo, foram adotadas como estratégias para a sua superação, o neoliberalismo, a globalização, a Terceira Via e a reestruturação produtiva. O neoliberalismo possui como estratégia, para superação da crise as privatizações e a Terceira Via. Além disso,

vale-se do terceiro setor para estimular, através das entidades de direito privado sem fins lucrativos, a realização de parcerias com o Estado para a promoção dos direitos sociais. Portanto, há uma aproximação do público não-estatal ao quase mercado. O quase mercado e o público não-estatal são utilizados pelo PDRAE como forma de justificar a necessidade do crescente processo de descentralização das atividades do Estado, principalmente, as do campo das políticas sociais. É importante destacar que tais conceitos já apareceram na Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional, no que concerne ao direito à educação, foi resultado da correlação de forças do processo constituinte no período de redemocratização do país, o que acabou por evidenciar tanto o seu interesse na educação pública, quanto na educação privada.

Nas conclusões alcançadas pela minha pesquisa de Mestrado, é possível inferir sobre a influência da parceria estabelecida entre o município de Sapiranga (RS) e o IAS no âmbito da produção legislativa educacional daquele município. No caso dessa parceria, ao contrário do que se possa pensar, o poder público não se retirou da atribuição pela promoção do direito à educação. O que ocorreu foi que o Estado continuou a atuar na execução, mas seguindo uma orientação privatista. Constatei com isso que o advento do quase mercado manteve a estrutura pública, porém com a introdução da lógica privada no interior daquela.

O poder público do município de Sapiranga atuava financiando as ações e os projetos do IAS para a educação pública, e os professores passavam a seguir as suas orientações, ou seja, os professores continuavam sendo remunerados pelo Poder Público, mas ficavam à disposição do Instituto para a execução de suas atividades. Esse contexto contava com o respaldo de uma ampla legislação municipal, criada exatamente para conferir legitimidade à constituição da relação público-privada nessa parceria entre Sapiranga e o IAS.

A escolha do tema desta tese possui como justificativa a necessidade de se analisar o processo de formação histórica da relação público-privada e a sua influência na promoção do direito à educação, procurando auxiliar na compreensão das dinâmicas e das correlações de forças na atual conjuntura social e política. A tese tem como condão a continuidade do mesmo enfoque da minha dissertação de Mestrado, buscando contemplar os estudos acerca da temática da relação público-privada na educação, com o intuito de reconhecer a pertinência do seu caráter histórico para o entendimento da realidade atual. A relevância da presente temática

está no fato de que, ao realizar meu estudo sobre o campo educacional, aliado à relação público-privada, lanço-me numa perspectiva interdisciplinar de análise por meio das contribuições oferecidas pela História e pelo Direito, dentre outras áreas do conhecimento. Dessa maneira, eu me permito aprofundar o estudo dos antecedentes históricos, bem como dos critérios estabelecidos pela legislação em relação à participação da esfera privada na construção de políticas educacionais públicas. Parto do pressuposto de que o entendimento do contexto atual deve ser reconhecido a partir das implicações advindas da conjuntura histórica passada. Apresentar a sua continuidade e/ou descontinuidade tornou-se um desafio constante após a conclusão do Mestrado.

Nessa perspectiva, estabeleço como objetivo geral da tese: analisar a constituição histórica da relação público-privada a partir da formação do Estado nacional em um processo incessante de correlação de forças. Dos questionamentos levantados, eu estabeleci os seguintes objetivos específicos para a pesquisa:

- 1) Analisar os aspectos gerais do processo de colonização e da formação do Império brasileiro, relacionando-os especificamente à temática da promoção da educação;
- 2) Aprofundar o contexto histórico de formação do Estado nacional a partir do advento da Proclamação da República (1889), analisando a formação da esfera pública e as tensões provocadas com a esfera privada, no processo de promoção da educação, durante a Primeira República (1889-1930);
- 3) Analisar as características do período referente ao desenvolvimento da industrialização brasileira, isto é, da década de 1930 até os anos 1960, e constatar as correlações de forças públicas e privadas relacionadas à efetivação do direito à educação;
- 4) Analisar os antecedentes históricos da instauração da Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e as principais medidas estatais tomadas para o exercício do controle ideológico da educação até o processo de redemocratização nos anos 1980. Verificar as disputas entre os setores público e privado em torno da temática educacional;
- 5) Analisar o contexto atual de reconfiguração do papel do Estado brasileiro a partir dos anos 1990 e o estímulo às parcerias público-privadas na promoção do direito à educação.

A escolha do tema da pesquisa não é uma opção neutra. Eu parto da premissa de que não existe neutralidade em nenhum processo histórico a que se propõe analisar. Nesse sentido, a educação passa a ser compreendida como parte de um movimento maior. Logo, o processo educacional deve considerar as características do momento histórico do qual ele é parte constitutiva. O referencial teórico adotado é o do materialismo dialético. Ao escolher o objeto de pesquisa, levo em consideração as conjunturas políticas, sociais e econômicas relativas ao seu contexto histórico. Tenho presente que, qualquer que seja o método optado para a realização da pesquisa, ele precede de características e de uma apreciação própria do real. Nesse sentido, o referencial materialismo-histórico-dialético possibilita uma análise mais completa, já que não se fundamenta na análise do objeto propriamente dito, mas, necessariamente, relaciona-se à realidade social. Portanto, pode-se inserir o objeto como parte constitutiva do movimento do real.

Em minha análise, levo em consideração as conjunturas políticas, econômicas, jurídicas, sociais e as possibilidades de alteração do *status quo* no qual a temática está inserida. Não acredito ser possível analisar a história de uma maneira compartimentada, como se os fatos históricos não fossem o resultado de um processo que sofre continuidades e descontinuidades. Para tanto, investigo o nosso objeto de pesquisa relacionando-o ao passado e à atualidade. Assim, analiso melhor a compreensão do presente, valendo-me do passado ou, ainda, questiono o presente por meio da contribuição do passado. Corroborando com a minha análise, a partir das categorias dialéticas do universal e do particular, posso constatar que a sociedade brasileira, orientada pela classe dominante, ao invés de atender aos interesses de toda a sociedade, prioriza os seus interesses, os interesses particulares.

No desenvolvimento desta tese, pode-se verificar que os setores da sociedade, quando assumem a função de promover a educação como sendo uma ação social, que deveria atingir às demandas da coletividade, fazem-no segundo os seus interesses e finalidades. Em outras palavras, a promoção da educação e os sujeitos envolvidos nesse processo possuem interesses particulares, quando se aproximam do Estado para “auxiliar” no atendimento educacional. Logo, eles não representam os interesses da coletividade.

A classe dominante perante a população torna-se uma representação oficial da universalidade de interesses dos sujeitos sociais que compõem a sociedade. Tomando tal assunto como base, estabeleço a seguinte questão central deste estudo: *Como se constitui a relação público-privada da educação no Brasil a partir da formação do Estado nacional e da constituição da esfera pública?* Para responder a essa questão, eu elegi três eixos teóricos, a saber: Estado, relação público-privada e sociedade civil. Com o propósito de responder à questão de pesquisa, o conceito de Estado segue a perspectiva marxista, reconhecendo-o como “concreto e composto de classes”. Ainda sobre a complexidade que enseja a análise do conceito de sociedade, eu parto da premissa de que, ao longo dos períodos históricos analisados, a sua definição sofreu reconfigurações, adequações e/ou rupturas. Especialmente, verifico que os sujeitos sociais que compõem a sociedade civil modificam-se historicamente em relação à consecução do direito à educação. Assim, destaco, dentre outros sujeitos, a Igreja, a família e, em determinados períodos, os próprios profissionais da educação, que passaram a assumir a responsabilidade pela promoção da educação, conforme demonstrado no decorrer do meu estudo. Karl Marx, quando realiza a revisão crítica da obra *Filosofia do Direito*, de Hegel, ao analisar a formação do Estado, afirma que para a busca efetiva da sua compreensão, *a priori*, devemos nos apropriar da complexidade que envolve o conceito de sociedade civil.

O marco histórico inicial desta tese é definido a partir das especificidades do final do séc. XIX e se deve principalmente em razão da ênfase que a educação recebia naquele período. A educação passa a ser relacionada ao ideário republicano de construção da nação, que acaba por estreitar ainda mais os vínculos entre a esfera estatal e a esfera privada em relação à sua promoção. A importância atribuída à educação, nos primórdios do século XX, torna-se evidente por meio de uma série de fatores: a necessidade de legitimação social das classes dominantes, a aproximação do Estado à esfera privada, a divisão social estabelecida em relação às duas formas de redes de ensino - a pública, para as classes menos favorecidas e a privada, para a elite -, e as questões de financiamento, de gestão e de formulação de políticas educacionais sob a influência das ideias positivistas e liberais. As inúmeras mudanças estruturais, ocorridas no período considerado, produziram efeitos significativos na promoção do direito à educação, sobretudo no que se refere à perspectiva do aprofundamento público-privado.

O estudo da relação público-privada na educação se reflete sobre o contexto atual dessa parceria, mas sob um novo ponto de vista, ou seja, analisando a formação histórica dessa relação. Para a sua realização, recorro as seguintes categorias para análise: totalidade, historicidade e contradição. O desenvolvimento de qualquer método investigativo envolve uma concepção articulada com a realidade. A metodologia em que me embaso pressupõe uma visão específica de mundo, para não incorrer no erro de transformar o método em uma mera técnica de aplicação.

Quando busco a compreensão acerca do processo histórico da relação público-privada, procuro aprofundar a temática escolhida, associando-a a uma perspectiva que compreende a história enquanto processo, por vezes, com rupturas e/ou descontinuidades, já que não a entendemos como resultante de fatos isolados, isto é, sem relação aparente uns com ou outros. É imprescindível o conhecimento e o aprofundamento dos condicionantes históricos, sejam eles de ordem econômica, cultural, social e educacional. Esses devem ser analisados sempre em conjunto, pois não são estáticos, embora sejam inerentes a uma determinada época, a um movimento histórico e a um processo dialético específico. Dessa forma, equivale afirmar que esta tese não vislumbra a compreensão de “pormenores” históricos, mas prevê a articulação de um potencial capaz de alcançar uma melhor compreensão do tempo presente. Destaco a reconfiguração do papel do Estado e a sua relação com a esfera privada no atendimento ao direito à educação, tomando por base a construção do processo histórico.

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica histórica e legislativa com base em diversas fontes. As escolhas se justificam na medida em que a relação público-privada necessita de uma regulamentação ante a esfera jurídica, quais sejam as fontes legislativas. Assim, analiso as Constituições brasileiras, bem como as legislações ordinárias esparsas e os decretos que possuam relação com o tema deste estudo. Sobre as fontes legislativas, não as reconheço como algo estático, mas sim como algo dinâmico, isto é, como resultado de relações sociais. As fontes de pesquisa secundárias privilegiam obras relacionadas ao campo da História da Educação, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, onde se inclui neste último o Direito à Educação. Saliento ainda que as pesquisas nessa área, de acordo com o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, existem, todavia são produções científicas que

versam sobre a temática da relação público-privada sem especificar o processo histórico de formação dessa relação.

Esta tese está estruturada em cinco capítulos de desenvolvimento, além da introdução e da conclusão. Nesta introdução, procuro expor a pesquisa de maneira ampla, o objetivo geral, a problemática, os objetivos específicos, a metodologia, as categorias de análise e a organização dos capítulos.

No capítulo dois, trato, de maneira sucinta, da exposição de dois períodos da nossa formação histórica que antecederam à fase republicana, o Brasil Colônia (1500-1822) e o Brasil imperial (1822-1889). Nesse capítulo, o enfoque será a constituição das esferas pública e privada e os sujeitos sociais que as compõem, com ênfase para o papel da Igreja e da família na promoção da educação. Procuro demonstrar que a relação público-privada na educação remonta aos períodos anteriores à formação do Estado nacional no século XX. Durante a colonização, com a extinção do sistema de Capitanias Hereditárias, o Estado português, pela necessidade da continuidade do sistema de exploração, deveria encontrar outra forma de dominação dos povos colonizados. Assim, a educação foi entendida como um mecanismo de controle utilizado pelo colonizador. A educação não era prestada diretamente pelo conquistador, mas pelos padres jesuítas, seus representantes. O ensino deveria doutrinar os habitantes da “nova terra” para proporcionar a dinamização da vida na Colônia, pois dessa forma a metrópole poderia colher os frutos desejados.

No capítulo três, inicio o aprofundamento da relação público-privada a partir da formação do Estado Federalista Republicano Presidencialista Brasileiro, especificamente em relação ao período da chamada “Primeira República” ou ainda “República Velha” (1889-1930). O enfoque é o do aprofundamento das suas particularidades sociais, políticas, econômicas e jurídicas, por intermédio da sua produção normativa e das correlações de forças que influenciaram na promoção do direito à educação. Abordo aspectos da Constituição Republicana de 1891, onde se evidenciou a influência da teoria liberal e positivista, assim como dos principais decretos educacionais produzidos naquele período. Eu constatei que o repasse pela União sobre a responsabilidade pelo ensino primário e pelo secundário era totalmente para os entes federados e os particulares, assumindo apenas a promoção do ensino superior e a manutenção das escolas-modelo. Na parte final do mesmo capítulo, trato do Manifesto de 1932, entendido como uma tentativa de

alteração do *status quo*, no qual declara ser a educação uma responsabilidade do Estado e um direito de todos os cidadãos.

No capítulo quatro, é tratado o período relativo aos anos de 1940 a 1960. Pretendo demonstrar, por meio das constituições de 1934 e 1937, que houve avanços e retrocessos no campo educacional, sem deixar de levar em consideração os movimentos da sociedade civil, tal como o Movimento dos Pioneiros da Educação (1932) em defesa da escola pública. O governo federal fortalecerá a presença da esfera privada tanto na Reforma do Ensino Secundário (1931), quanto na criação do Sistema “S”, em meados da década de 1940, significando o incentivo à formação profissional aliada às necessidades da indústria.

No capítulo cinco, menciono os antecedentes do período da Ditadura Civil-Militar e a questão educacional. Para tanto, inicio a nossa abordagem com o novo impulso que a educação pública recebeu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946. Com a eleição de Eurico Dutra (1946-1951), demonstro a tentativa de fortalecimento de setores estratégicos da economia com o Plano SALTE, dentre eles a educação, com vistas ao desenvolvimento nacional. Apresento aspectos do último mandato presidencial de Getúlio Vargas, que foi encerrado de maneira trágica em agosto de 1954, e após com a eleição de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que fomentou o nacional-desenvolvimentismo e o estímulo à educação privada. Com a conturbada posse de João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, relato a tentativa de reconfiguração do papel do Estado na educação e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, no qual destaco o aprofundamento da relação público-privada. A partir da conflagração do Golpe Civil-Militar, em 01 de abril de 1964, problematizo o legado ditatorial, principalmente na área educacional com a hegemonia da lógica privatizante e do favorecimento aos grupos privados. Por fim, apresento o processo de reconfiguração do papel do Estado e o contexto da crise do capitalismo iniciada na década de 1970. Menciono o advento do neoliberalismo, que irá redefinir a relação entre o público e o privado, aproximando estas esferas na promoção do direito à educação. No que diz respeito à relação público-privada, devo mencionar que, nos anos de 1980, vimos a propagação do Neoliberalismo e, posteriormente o surgimento da Terceira Via. Tanto o Neoliberalismo quanto a Terceira Via acreditam que a crise dos estados advém do fato de que, ao se legitimarem perante a população, investiram muito em políticas sociais, entrando em crise e que, para superá-las, deviam passar por

reformas no seu campo de atuação. Considerando os anos 1980, analiso a Constituição Federal de 1988, principalmente os debates anteriores à promulgação do texto. Esses ocorreram durante o Congresso Constituinte de 1987, envolvendo os setores públicos, privados e confessionais, que influenciaram na forma como a Carta Política recepcionou a questão educacional.

No capítulo seis, apresento a realidade atual da relação público-privada e a promoção da educação no Brasil, abordando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, promulgado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi fundamental analisá-lo, como forma de compreendermos os instrumentos legais criados para legitimar a promoção dos direitos sociais, em que pese à educação, através das parcerias público-privadas. Abordo o contexto da reforma da Administração Pública Brasileira, a partir da promulgação da EC nº. 19, que foi promulgada em 1998, juntamente com o PPRAE, de 1995. Ambos defendem a necessidade de reforma do Estado brasileiro, através da Administração Pública, sob o argumento de que a esfera pública é ineficiente e ineficaz. No último subcapítulo, trato do Anteprojeto de Lei Orgânica para a Administração Pública Federal, iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contou com o trabalho da Comissão de Juristas, instituído pela Portaria MP nº 426, de dezembro de 2007. Ele teve como o objetivo elaborar a proposta de um anteprojeto de Lei Orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal, no qual as entidades do Terceiro Setor passariam a fazer parte da Administração Pública indireta com a denominação de Entes de Colaboração, ressignificando a relação público-privada na consecução dos direitos sociais.

Por fim, apresento as minhas inferências, a partir das categorias elencadas, quanto ao tema desta tese, tendo como objetivo sintetizar as ideias apresentadas ao longo do estudo e ratificando a relação público-privada na educação como parte de um processo histórico-dialético, que sofre avanços e retrocessos ao longo da trajetória política brasileira.

2 OS ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS GERAIS DA COLONIZAÇÃO AO IMPÉRIO

Na época moderna, o público e o particular não eram concebidos como opostos, nem constituíam realidades contraditórias. [...] Em nome do bem comum, as câmaras também concediam privilégios e mercês, que funcionavam do mesmo modo que as concedidas diretamente pelo monarca português. A “economia do dom”, as redes clientelares, os parentescos entre membros das casas comerciais também impunham regras ou controlavam setores do comércio, canalizando riquezas e benefícios políticos. - Silvia Hunold Lara - 1999.

Neste capítulo, irei apresentar sucintamente aspectos relativos aos períodos da colonização e da fase imperial, fundamentais para a compreensão da formação da nossa identidade nacional. Esses períodos não possuem relação direta com o meu objeto de pesquisa, pois minha análise inicia efetivamente com o advento da Proclamação da República no século XIX e com a formação do Estado nacional. Entretanto, reconheço que muitas características do período republicano possuem vínculo com as fases anteriores. Desta forma, dividi o capítulo em dois subcapítulos. O primeiro abordará a formação da empresa colonial e a influência jesuítica no processo educacional, iniciado nos primeiros anos da colonização portuguesa na América. Nesse período, a educação não era considerada propriamente pública, já que possuía um caráter estritamente religioso. Outro aspecto relevante que irei apresentar será o estímulo à filantropia e à ajuda mútua, tão característico da sociedade portuguesa e incorporado pela cultura brasileira. Na parte relativa à formação imperial brasileira, os destaques serão o advento da nossa primeira Constituição, em 1824, e a abordagem restrita à questão educacional, que era tratada como um privilégio. Justifico que o Império brasileiro fortaleceu a lógica privada na educação ao estimular, por meio da edição de leis e decretos, a participação dos particulares no seu fomento.

2.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL: A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA E A EDUCAÇÃO

Um dos assuntos mais contraditórios no campo educacional talvez seja o seu caráter público e privado. Tal debate, atravessa toda a nossa história educacional. História esta que, para ser mais bem compreendida, remete-nos invariavelmente à formação da sociedade portuguesa. Muitos costumes e valores daquela sociedade influenciaram a nossa formação enquanto país, enquanto nação.

Considero necessário estabelecer algumas considerações acerca da análise deste capítulo, pois partirei do pressuposto defendido por Dermeval Saviani (2011) de que a educação pública no Brasil só irá se estabelecer, mais precisamente, em 1890, ou seja, final do século XIX e início do século XX. Antes disso, na fase que ora se analisa, tem-se uma educação fundamentada em bases estritamente religiosa. Na fase seguinte, existirão tentativas de consolidação de um sistema educacional público, para somente na fase republicana termos a emergência da criação dos grupos escolares públicos. O autor, de maneira sistemática, remonta todos os períodos da educação brasileira a partir da seguinte classificação: os antecedentes e a história da escola pública propriamente dita. Neste capítulo, serão tratados os antecedentes da escola pública. Segundo o autor:

A primeira foi definida como “os antecedentes” e a segunda como a “história da escola pública propriamente dita”. Na primeira etapa distingi três períodos: o primeiro (1549-1759) corresponde à pedagogia jesuítica; o segundo (1759-1827) é representado pelas “Aulas Régias” instituídas pela reforma pombalina, enquanto uma primeira tentativa de se instaurar uma escola pública estatal inspirada nas ideias iluministas; e o terceiro período (1827-1890) consiste nas primeiras tentativas, descontínuas e intermitentes, de se organizar a educação como responsabilidade do poder público representado pelo governo imperial e pelos governos das províncias. O aspecto estruturante de toda essa etapa consiste na simbiose entre Estado e Igreja traduzida no estatuto do padroado. A segunda etapa se inicia em 1890, com a implantação dos grupos escolares, e corresponde à história da escola pública propriamente dita. Nela distinguem-se os seguintes períodos: a) criação das escolas primárias nos estados (1890-1931) impulsionada pelo ideário do iluminismo republicano; b) regulamentação, em âmbito nacional, das escolas superiores, secundárias e primárias (1931-1961), incorporando crescentemente o ideário pedagógico renovador; c) unificação da regulamentação da educação nacional (1961-2007) abrangendo as redes pública e privada que, direta ou indiretamente, foram sendo moldadas segundo uma concepção produtivista de escola. (SAVIANI, 2010, p. 02-03, grifo nosso).

Início a minha análise, de maneira geral, no séc. XVI, a partir do advento da colonização portuguesa em solo brasileiro, uma vez que se faz imperiosa a necessidade de abordar os antecedentes históricos da formação da educação pública brasileira. O período do Brasil-Colônia e do Brasil-Império apresentam

muitos aspectos da nossa organização política e social, que estão relacionados aos períodos ora apresentados. A partir do quarto capítulo, o enfoque será o da construção da educação pública brasileira, utilizando como marco histórico o processo de Proclamação da República e a respectiva criação dos grupos escolares pela Reforma Paulista de 1890.

Especialmente sobre o Brasil-Colônia, o enfoque trabalhado versará sobre a influência da tradição hispânica para a formação do povo brasileiro e o atendimento educacional. Para tanto, destaco a contribuição de alguns autores, consagrados pela historiografia brasileira e que estão vinculadas a vertentes teóricas diversas. Entendo que, para a análise do objeto desta tese, torna-se importante a contribuição desses autores, especificamente, no que diz respeito à relação público-privada, mesmo que *a priori* não pertençam ao mesmo referencial teórico. Pesquisei tão somente as contribuições de Alfredo Bosi, Caio Prado Jr. e Antônio Carlos Mazzeo, todos de vertente marxista. Adicionei a esses, Sergio Buarque de Holanda, de perspectiva teórica weberiana e Gilberto Freyre, um dos mais polêmicos pensadores brasileiros. Os três últimos autores são mencionados exclusivamente pela contribuição que conferem ao tema da tese, pois entendo que mesmo de vertentes teóricas diversas daquela estabelecida como referencial para este estudo, eles devem ser analisados. Isso não significa que não irei apontar suas especificidades e contradições.

Para Alfredo Bosi, “A colonização é um projeto totalizante cujas forças motrizes poderão sempre buscar-se, ocupar um novo chão, explorar os seus bens, submeter os seus naturais”. (BOSSI, p.15, 2010). Na visão de Sergio Buarque de Holanda, a principal consequência da colonização portuguesa e espanhola para o Brasil- Colônia, que se estendeu por 300 (trezentos) anos, foi a imposição de uma cultura diversa, isto é, com valores culturais, sociais, econômicos e políticos diversos dos hábitos e dos padrões sociais dos povos colonizados, fazendo com que nós forjássemos uma sociedade, ainda hoje, vista como “desterrados em nossa terra”.

As estruturas geradas pela empresa colonial comercial, que estavam relacionadas aos movimentos da construção histórica do Brasil, especificamente à colonização da América, possuíam certas peculiaridades que a diferiam das colonizações realizadas em outros continentes. Como exemplo, posso citar o povoamento na América, que para o conquistador português era visto como uma questão secundária, uma vez que o objetivo principal era o das possibilidades que a

“nova colônia” poderia oferecer em termos de expansão comercial. No caso da colonização da América, esta se constituiu, basicamente, em uma grande empresa, um grande empreendimento. Esse empreendimento financeiro estabeleceu uma de suas primeiras ações: a conquista do vasto território através do domínio que a influência do colonizador exerceu, por meio dos aspectos sociais, econômicos e culturais, definindo/constituindo-nos enquanto flagelo de uma nação em construção. Para Karl Marx:

Onde predomina o capital comercial, implanta por toda parte um sistema de saque, e seu desenvolvimento, que é o mesmo nos povos comerciais da Antiguidade e nos tempos modernos, se acha diretamente relacionado com os despojos pela violência, com a pirataria marítima, o roubo dos escravos e a SUBMISSÃO; assim sucedeu em Cartago e em Roma, e mais tarde entre os venezianos, os portugueses e os holandeses etc. (MARX, 2001, p368).

O autor menciona um elemento que se consolidou como fator determinante para a transição do período feudal para o moderno, especialmente, através da criação da moeda, no início das transações comerciais e das grandes navegações, que foi o advento da organização das classes sociais. A relação entre o colonizador e o colonizado foi caracterizada pelas diferenças das condições materiais de vida, devido à relação entre os detentores dos meios de produção e os que possuíam a força de trabalho, intermediadas pelo valor econômico e pelo surgimento da mais-valia, que se baseia pelo uso da violência e da submissão de uma classe pela outra. Seguindo o mesmo entendimento, Antônio Carlos Mazzeo, afirma que:

O expansionismo português, que é parte de um processo amplo de acumulação capitalista, surge justamente no momento em que se colocam as necessidades das manufaturas e dos Estados protecionistas das atividades burguesas. Essa expansão do mercado mundial forjava uma nova fase do desenvolvimento histórico, na medida em que a mercadoria passa a ser o elemento dominante das relações econômicas europeias. Assim, Portugal se integra ao grande processo de acumulação capitalista, onde já estão postas as condições do amplo desenvolvimento das forças produtivas que desembocarão na Revolução Industrial, na qual as colônias americanas terão um papel fundamental. (MAZZEO, 1997, p.55).

Referindo-me à primeira parte da discussão sobre período colonial, é interessante observar, *a priori*, uma atenção especial por parte da Coroa portuguesa para com a educação, que irá se associar à Igreja Católica. No ano de 1534, foi organizada a Companhia de Jesus, que havia sido fundada por Santo Inácio de Loyola no contexto da Contrarreforma. A Companhia representava a fidelidade aos

valores da Igreja Católica em oposição ao movimento da Reforma, liderado por Martinho Lutero no século XVI. Posso concluir que a associação entre a Coroa portuguesa e a Igreja Católica foi vantajosa para ambas as instituições, pois a Igreja estava temerosa com o avanço das ideias difundidas pelo movimento reformista de Lutero. Para ela, tornou-se imperioso propagar os seus dogmas nos territórios recém-conquistados. Para Portugal, a educação religiosa era condição para o exercício do monopólio da força nas colônias, uma estratégia de imposição do poder, da ordem e de cooptação da população. Assim, em 1549, acompanharam o primeiro Governador-Geral, Tomé de Souza, os padres jesuítas, representantes da Companhia de Jesus, que traziam com eles as importantes tarefas de catequizar e repassar (impor) os valores católicos, tanto para a comunidade indígena quanto para a população transferida para cá, espontânea ou forçosamente. (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994). Na verdade, o colonizador não objetivava promover a educação com uma perspectiva de atendimento à população, não tinha a intenção de assumir tal função, mas percebia na educação um eficaz mecanismo de cooptação para os interesses econômicos da empresa colonial e para a legitimação do seu poder. Para tanto, contava com o apoio dos jesuítas, desejosos de ampliar a influência católica na região. A colonização portuguesa se caracterizou pela aliança política com a Igreja Católica e pela organização patriarcal da sociedade, que remonta à organização feudal, pois o proprietário das terras era o senhor das demandas públicas e privadas. Explico. Para Gilberto Freyre, o grande impacto promovido, a partir da colonização, foi o advento da “Casa Grande”, a família rural, de caráter patriarcal, sendo este o grande sentido da colonização. A contribuição de sua obra para o nosso estudo é bastante específica, diz respeito exclusivamente à relação entre o público e o privado na organização política, econômica e social do período colonial, iniciado na estrutura patriarcal. De acordo com o polêmico e contraditório autor:

[...] A casa grande completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao *pater famílias*, culto dos mortos, etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o tigre, a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento e o lava-pés); de política (o compadrismo). Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, escola, santa casa de

misericórdia amparando os velhos e as viúvas, recolhendo órfãos.
(FREYRE, 2010, p.35-36, grifo nosso).

Essa organização social patriarcal, característica do período da Casa – Grande, da supremacia do poder dos senhores de engenho, era precedida de uma organização hierárquica fortemente estabelecida. Ela imposta, sob o ponto de vista do colonizador, como uma condição necessária para a consolidação da organização colonial. Esse processo se caracterizou pela hegemonia da cultura europeia, no caso, da imposição dos hábitos e dos costumes dos colonizadores europeus em detrimento aos hábitos e aos costumes indígenas. Assevera Gilberto Freyre: “[...] a força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras. Donos dos homens. Donos das mulheres. Suas casas representavam este imenso poderio feudal”. (FREYRE, 2010, p. 38). No período colonial, restou estabelecida a disputa entre dois grupos influentes na organização da vida social, política e econômica: primeiramente a Igreja, por intermédio da catequização dos padres jesuítas e, posteriormente, a família patriarcal, liderada pelos grupos oligárquicos, que se consolidaram no nordeste brasileiro em virtude da produção açucareira. Mais tarde, conquistaram o sudeste, em razão da monocultura. A família patriarcal conseguiu unir vários aspectos da organização social-colonial em uma única estrutura, materializada pela Casa-Grande. Assim, ela teve força para se impor diante dos aspectos da vida civil colonial. Ainda, de acordo com Gilberto Freyre:

A família, não o indivíduo, nem tampouco o Estado nem nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil (grifo nosso), a unidade produtiva, o capital que desbrava o solo, instala as fazendas, compra escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política, constituindo-se na aristocracia colonial mais poderosa da América. Sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar. Os senados de Câmara, expressões dessa **familismo político** (grifo nosso), cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes (FREYRE, 2010, p. 81, grifo nosso).

A estrutura oficial de organização social, na época da colonização, pertencia à esfera privada e não à esfera pública, pois o que se legitimava como oficial era oriundo da esfera da organização privada. Os portugueses se destacavam em relação às demais sociedades europeias na forma como priorizavam o mérito pessoal em face da questão da hierarquia, que foi fundada nas capacidades técnicas e científicas e identificada como um dos pilares da sociedade lusitana.

Importante salientar o predomínio das questões relativas à meritocracia e ao privilégio pessoal como sendo a tônica na organização do Estado português. Para os portugueses, o mérito pessoal e os privilégios concedidos, em razão da responsabilidade individual, eram determinantes para forjar a organização da vida portuguesa. Tal organização apresentava-se caracterizada pela ênfase na liberdade pessoal e social, no chamado livre-arbítrio. Sobre isso, afirma Sérgio Buarque de Holanda:

As teorias negadoras do livre-arbítrio foram sempre encaradas com desconfiança e antipatia pelos espanhóis e portugueses. *Nunca se sentiram muito à vontade em um mundo onde o mérito e a responsabilidade individuais não encontrassem pleno reconhecimento.* [...] foi essa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice, entre eles, ao espírito da organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e, sobretudo de calvinistas. Porque, na verdade, as doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal são tudo, menos favorecedoras da associação entre os homens. (HOLANDA, p.37, 1995).

Outra característica presente na formação dos povos ibéricos estava relacionada ao estímulo à filantropia, possuindo estreita vinculação com o entendimento que os colonizadores, à época, possuíam do trabalho. Para Sérgio Buarque de Holanda:

Um fato que não se pode deixar de tomar em consideração no exame da psicologia desses povos é a inevitável repulsa que sempre lhes inspirou toda moral fundada no culto ao trabalho [...] a ação sobre as coisas, sobre o universo material, implica submissão a um objeto exterior, aceitação de uma lei estranha ao indivíduo [...] o trabalho manual e mecânico visa a um fim exterior ao homem e pretende conseguir a perfeição de uma obra distinta dele. [...] se compreende que a carência dessa moral do trabalho se ajustasse bem a uma reduzida capacidade de organização social. **Efetivamente, o esforço humilde, anônimo e desinteressado é agente poderoso da solidariedade dos interesses e, como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles**. (HOLANDA, 1995, p. 41, grifo nosso).

Para o autor, a solidariedade, que no caso do objeto desta tese é o argumento para a propagação atual do voluntariado e da responsabilidade do privado sobre a execução das políticas públicas, era um valor importante para a unidade social lusitana, tendendo a perder espaço e influência somente pela necessidade do estabelecimento de uma ordem política, que demandasse a obediência da maioria em prol da unidade de nação. Com isso, não estamos

afirmando que o povo brasileiro não resistiu às arbitrariedades e ao abuso de poder. Ao longo da sua trajetória política, em todas as etapas do seu desenvolvimento, existiram movimentos sociais no país que questionavam o *status quo*, promovendo revoltas populares ou de grupos específicos que lutavam pelas suas demandas e da coletividade.

Nas sociedades ibéricas, a disposição para comandar e cumprir ordens eram igualmente peculiares. Em síntese, posso afirmar que as relações políticas estabelecidas entre os povos ibéricos estão caracterizadas por três aspectos: a centralização do poder, a obediência e a solidariedade. Foram os jesuítas que melhor representaram o princípio da obediência na América do Sul, através das suas reduções (aldeamentos indígenas organizados e administrados pelos padres jesuítas no Novo Mundo) e doutrinas.

Em relação à educação colonial, segundo Dermeval Saviani (2011), o primeiro registro do seu atendimento foi de 1548 e teve como propósito a conversão dos indígenas para a fé cristã, a fim de efetivar o controle sobre os cativos e o financiamento da Coroa portuguesa por meio do Estatuto da Redízima. Este fazia reverter um décimo da receita obtida pela metrópole para a manutenção dos estabelecimentos de ensino jesuítas.

No “Regimento” editado em dezembro de 1548, que pode ser considerado o primeiro documento de política educacional no Brasil, D. João III, alcunhado “o piedoso”, movido pelo desejo de converter à fé cristã os habitantes da nova terra descoberta por Portugal, enviou junto ao primeiro governador, Tomé de Souza, quatro padres e dois irmãos jesuítas chefiados pelo Pe. Manuel da Nóbrega. Estes iniciaram o trabalho de doutrinação e ensino dos índios apoiados financeiramente pela Coroa. Configurou-se, assim, uma espécie de escola pública, porque mantida com recursos do Estado português, mas de caráter religioso, porque conduzida pelos jesuítas a serviço da doutrinação cristã dos silvícolas. O status de financiamento público foi consolidado em 1564 com o “Estatuto da Redízima”. (SAVIANI, 2010, p. 03, grifo nosso).

Portanto, não se pode afirmar que a educação promovida naquele período era essencialmente pública, pelo simples fato de ela ser financiada pela Coroa portuguesa. Todas as decisões sobre a organização curricular, o estabelecimento de normas de conduta, a manutenção do espaço físico e a escolha do corpo docente e administrativo eram prerrogativas dos jesuítas, portanto, de competência privada. Para Dermeval Saviani, surgiu naquele momento a “cumplicidade entre o público e o privado na política educacional brasileira.” (2010, p.83).

Em linhas gerais, posso destacar dois momentos que importam para a nossa análise: o ensino missionário, que correspondeu à educação jesuítica (1549-1759) e a Reforma Pombalina (1759-1827). A propagação do ensino, por meio dos padres jesuítas, produziu vários efeitos, dentre eles a imposição aos indígenas de novos padrões sociais, religiosos e culturais. Outro efeito foi o estímulo à racionalidade que, indiretamente, era a preparação para o trabalho. Acrescido a isso, houve o enriquecimento dos jesuítas, pois contavam com a confiança e a cumplicidade da Coroa. Esta “mescla” escusa entre a Coroa e os jesuítas acabou por gerar a sua expulsão em 1759, conforme mostrarei a seguir.

Com a vinda dos portugueses, foram criadas as Missões Jesuíticas, entendidas como as principais instituições educacionais do período e que atuavam a partir da imposição de novos padrões de convívio. Obviamente, esses novos padrões de convívio não se coadunavam com a espontaneidade do *modus vivendi* dos indígenas. A educação conservava um aspecto de natureza coercitiva, pois, ao impor novos valores sociais, mais facilmente conseguiam dominar e controlar a população, que indiretamente estava vinculada à preparação para o trabalho. Meio século após o início do processo de colonização, as missões foram substituídas pelos Seminários, que em síntese preparavam os futuros sacerdotes e lecionavam lições de natureza propedêutica para estudantes leigos, que tinham como aspiração à continuidade dos estudos na Europa. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994).

Conforme já mencionei, a partir do século XVI, aconteceu a Reforma Protestante, movimento liderado por Martinho Lutero que, em última instância, questionava algumas práticas católicas, como a centralização do poder papal, a venda de indulgências, a concentração de terras, dentre outras questões. A reação nas colônias portuguesas foi dada pelo estabelecimento da Companhia de Jesus, um movimento vinculado à Contrarreforma.

Foi aí que se deu, de forma mais definitiva e culturalmente marcante, a ação educacional dos jesuítas no Brasil colonial. Passaram a ser, como as próprias Constituições da Companhia o sugeriram os formadores das elites e das lideranças da sociedade colonial. Era uma nova estratégia de combate que se criava, no avanço da guerra contra os hereges e os reformistas. (XAVIER, RIBEIRO, NORONHA, 1994, p. 46).

A Companhia de Jesus contemplava dois objetivos: resistência à Reforma Protestante e o controle da formação educacional das lideranças da organização

colonial, como forma de manter “a alma da colônia”. A educação valorizava o ensino da língua latina, da filosofia e da literatura cristã tradicional, sendo utilizada como um mecanismo de resistência às mudanças, que já estavam se processando no Velho Mundo de conformidade com as orientações da Igreja na condução da educação. O papel desempenhado pela Coroa estava restrito ao financiamento de uma parcela reduzida dos impostos por ela cobrados.

Esse ensino era subsidiado pela Coroa através do chamado padrão de redízima, que correspondia a 10% dos impostos cobrados na Colônia. Seus cursos de Humanidades, Filosofia e Teologia abrangiam desde a instrução elementar e secundária à superior, e apresentavam uma duração média de aproximadamente dez anos. Não concediam, todavia, diplomas, o que era um privilégio da Metrópole. (XAVIER; RIBEIRO, NORONHA, 1994, p.48).

Resta claro que o fato de a Colônia não possuía a prerrogativa de fornecer diplomas de conclusão de curso, sendo essa ação de titularidade exclusiva da metrópole. Dessa maneira, acabava por elitizar a educação e, acrescido a isso, criava obstáculos para a construção de uma independência da Colônia. O chamado ensino elementar ficava sob a responsabilidade das famílias e subsidiariamente dos colégios, demonstrando, assim, os fundamentos de base privada da educação.

O ensino elementar, embora muitas vezes fosse oferecido ou reforçado nos Colégios, era de costume adquirido dentro da própria família, através de parentes ou, via de regra, de preceptores que também ensinavam o domínio de línguas e instrumentos musicais. Não devemos nos esquecer de que falamos aqui de filhos de proprietários e não de trabalhadores braçais ou mesmo urbanos ligados às atividades terciárias. (XAVIER; RIBEIRO, NORONHA, 1994, p.49).

A Colônia inviabilizava qualquer tentativa de construção de um sistema de ensino público e popular. Corroborando com este contexto, no século XVIII, sob o argumento da necessidade de estabelecer uma reconstrução social e cultural em Portugal, ocorreu a chamada Reforma Pombalina, que foi levada a cabo pelo ministro do rei D. José I, o Marquês de Pombal, com consequências tanto para a metrópole, quanto para as colônias.

Antes mesmo da lei de expulsão, de 3 de setembro de 1759, ocorreu, por meio do Alvará de 28 de junho de 1759, o fechamento dos colégios jesuítas substituídos pelas aulas régias a serem mantidas pelo Estado no âmbito das “reformas pombalinas da instrução pública”. Mas a responsabilidade do Estado continuou limitada, ficando a cargo do próprio professor a provisão

das condições materiais relativas ao local, geralmente sua própria casa, assim como aos recursos pedagógicos a serem utilizados no desenvolvimento do ensino. Conforme a constatação de Villalta, “a Coroa, em determinadas ocasiões, chegou mesmo a delegar aos pais a responsabilidade pelo pagamento dos mestres”. **E conclui: “isso mostra como a educação, tornada pública pela lei, esteve em grande parte privatizada.”** (VILLALTA, 1997, p. 349-350) (SAVIANI, 2010, p. 05-06, grifo nosso).

No caso da Colônia brasileira a consequência imediata foi a expulsão dos jesuítas, encerrando o sistema de ensino até então existente, com todos os seus problemas e contradições. O ensino jesuítico foi substituído pelas Aulas Régias, que deveriam ser mantidas pela metrópole. O que se observou é que persistiu a desobrigação da Coroa portuguesa com a educação, pois a titularidade pela sua promoção, que até este momento era dos jesuítas, foi sendo transferida para os professores, que passaram a acumular duas funções primordiais: a manutenção e a promoção do ensino. Em última análise, afirmo que ocorreu, neste contexto, a “legalização da privatização da educação pública”. O sentido da expressão “pública” é restrito à manutenção insuficiente pela Coroa, mas privada no âmbito de sua execução e de parte do financiamento. Entretanto, na metrópole, foi construído um sistema de ensino público, com um caráter mais moderno e popular.

Assim, sucintamente, tecerei algumas considerações sobre a fase colonial e constataremos que a educação foi organizada, naquele momento, sob os fundamentos privatista e elitista, excluindo a maioria da população do acesso ao ensino e servindo como um instrumento de distribuição de privilégios e de controle da população. Acrescento ainda que a sua direção ideológica estava diretamente vinculada ao cristianismo.

No próximo subcapítulo, irei tratar do período imperial, onde predominam as seguintes características: o patrimonialismo, o liberalismo e o consequente distanciamento do governo no atendimento à educação, fortalecendo, com isso, o caráter privado da sua prestação.

2.2 O PERÍODO IMPERIAL E O INCENTIVO AO CARÁTER PRIVATIZANTE DA EDUCAÇÃO

O período Imperial teve início com a Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, e se estendeu até o ano de 1889, com a Proclamação da

República. Este período foi marcado por uma série de revoltas populares contra a Coroa brasileira e configurou-se como a continuidade do exercício do poder de maneira autoritária e centralizadora, semelhante ao contexto colonial. D. Pedro I permaneceu no poder até 1831, quando retornou a Portugal. Deixou em seu lugar, o filho, o Príncipe Regente, Dom Pedro II, impossibilitado de assumir o trono em razão de sua pouca idade. Desta forma, entre 1831 e 1840, configurou-se em caráter provisório o regime político das Regências. Entre 1840 até a Proclamação da República, em 1889, o governo esteve nas mãos de D. Pedro II, último monarca brasileiro. Importante à reflexão empreendida por Vieira (2007) sobre o processo de independência das colônias da América Latina, porque o autor constata a permanência da dependência econômica e do sistema de escravidão:

Essas independências na América Latina, ocorridas principalmente nas primeiras décadas do século XIX, foram formais, antes cerimônias que realidades, não produzindo economia autônoma e autossustentada, mas neocolonialismo, expresso em variados processos de recolonização dos países aí localizados. De fato, criaram-se na América Latina o neocolonialismo com crescente concentração da posse da terra, o império ou as Repúblicas do concentração da posse da terra, o império ou as Repúblicas do latifúndio. (VIEIRA, 2007, p, 76).

Esta é a síntese dos processos de independência dos países latino-americanos: independências formais e produto do continuísmo, materializados na dependência dos países europeus e do estímulo ao latifúndio. De acordo com Florestan Fernandes:

A Independência, rompendo o estatuto colonial, criou condições de expansão da “burguesia” e, em particular, de valorização social crescente do “alto comércio”. Enquanto o agente artesanal autônomo submergia, em consequência da absorção de suas funções econômicas pelas “casas comerciais importadoras”, ou se convertia em assalariado e desaparecia na “plebe urbana”, aumentavam o volume e a diferenciação interna do núcleo burguês da típica cidade brasileira do século XIX. Ambos os fenômenos prendem-se ao crescimento do comércio e, de modo característico, à formação de uma rede de serviços inicialmente ligados à formação de um Estado nacional, mas, em seguida, fortemente condicionada ao desenvolvimento urbano. (FERNANDES, p.34-35, 2005).

Nas condições do Brasil imperial, a estabilidade política e a unidade do território eram garantidas pela força das armas, pela violência contra os pobres, contra os escravos e contra as forças rebeldes em geral. As elites no poder, representadas pelos grandes latifundiários, proprietários de terra do nordeste e do

sudeste, além de pelos grandes comerciantes, banqueiros e traficantes de escravos, controlavam o Estado sob a égide do poder político da monarquia, ou ainda, fundamentalmente um tipo de Estado escravista moderno.

Uma das principais características da formação histórica brasileira é o patrimonialismo, que acabou se forjando como um registro da própria identidade política nacional. Analisando o referido período, identifiquei a seguinte contradição na condução da gestão pública: o racionalismo, alicerçado ao liberalismo, não se coaduna com o exercício do poder patrimonialista, pois o modelo racional-legal possui dentre as suas premissas a impessoalidade e, no patrimonialismo, temos a prevalência da pessoalidade, da apropriação da esfera pública e do setor privado. O exercício do poder político foi predominantemente de caráter patrimonial, ou seja, o seu exercício era movido por interesses privados. Portanto, não havia uma evidente separação entre a esfera pública e a privada. Isso também revela que a forma de incorporação do patrimonialismo variava, pois levavam em consideração as peculiaridades de cada organização política e social, não havendo, com isso, um único padrão. Para Florestan Fernandes:

A estrutura do patrimonialismo permanecia a mesma, pois continuava a manter-se sobre a escravidão e a dominação tradicional. O aparecimento de um Estado nacional, a burocratização senhorial ao nível político e a expansão econômica subsequente à “Abertura dos Portos” colocavam em novas bases, contudo, as funções econômicas e sociais dos estamentos intermediários e superiores. (FERNANDES, 2005, p.54).

As elites surgidas, a partir do processo de Independência, passaram a defender a necessidade do fortalecimento do sistema capitalista no Brasil e, com isso, o aprimoramento e a modernização das estruturas estatais, entendidas como condição *sine qua non* para integrar-se à lógica do desenvolvimento, difundida pelas Nações independentes. Segundo o mesmo autor:

Graças e através da Independência, Nação e Estado nacional independente passaram a ser “meios” para a burocratização, da dominação patrimonialista e, o que é mais importante, para a sua transformação concomitante em dominação estatal típica (FERNANDES, 2002, p.1542).

As escolas públicas e os hospitais existentes eram precários. As eleições para deputados e outros cargos políticos eram restritas a eleitores alfabetizados e com a comprovação de posses. As redes de comunicação, como as estradas, eram

péssimas, por isso o contato entre as províncias não era comum. Diante deste contexto, a sociedade na fase imperial apresentava a predominância de dois grupos sociais: os que possuíam posses e influência política e os que estavam submetidos a este poder. Florestan Fernandes destaca o papel e o perfil do “burguês brasileiro”, representação do primeiro grupo social:

O “burguês”, que nascerá aqui sob o signo de uma especialização econômica diferenciada, iria representar, portanto, papéis históricos que derivaram ou se impunham como decorrência de suas funções econômicas na sociedade nacional. Ele nunca seria, no cenário do Império, uma figura dominante ou pura, com força socialmente organizada, consciente e autônoma. (FERNANDES, p.36, 2005).

Florestan Fernandes ainda menciona que a classe social burguesa, durante o Império, era formada por dois subgrupos de burgueses:

[...] contamos com os dois tipos “clássicos” de burguês: o que combina poupança e avidez de lucro à propensão de converter a acumulação de riqueza em fonte de independência e de poder; e o que encarna a “capacidade de inovação”, “o gênio empresarial”, e o “talento organizador”, requeridos pelos grandes empreendimentos econômicos modernos. Além disso, os dois tipos sucedem-se no tempo, com objetivações de processos histórico-sociais distintos, mas de tal maneira que certas qualidades ou atributos sociais do “espírito burguês” se associam crescentemente ao estilo de vida imperante nas cidades e às formas de socialização deles decorrentes. (FERNANDES, p.36, 2005).

O poder local, nas pequenas cidades ou nas áreas rurais, era controlado pelos grandes proprietários de terras, que também ocupavam as funções administrativas, como juiz, delegado e prefeito. O Estado não garantia direito, não interferia na vida cotidiana, não organizava nem regulamentava as atividades econômicas, e também não se sentia responsável pelo desenvolvimento social do país.

Em termos legais, durante esta fase, a promoção de direitos, com especial enfoque para a educação, tomou por base o referencial normativo e constitucional e também alguns decretos esparsos. A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, de caráter centralizador, vinculou o direito à educação apenas em dois tópicos do art. 179. No art.179, § 32, dispõe que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”, e no art. 179, § 33, “a Constituição garantia colégios e Universidades, onde seriam ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes”. Esta carta constitucional foi inspirada na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de

1791, o que equivale afirmar, que era de base liberal e com pretensões educacionais interessantes, mas que, na prática, se concretizaram de maneira relativa.

De acordo com Maria Luisa Santos Ribeiro em relação específica à responsabilidade pela promoção da educação:

[...] o interesse econômico-político-social dos grupos dominantes durante o período analisado restringia-se ao ensino superior (em âmbito nacional) e, quanto aos outros níveis, restringiam-se à sede do governo (Rio de Janeiro). [...] numa organização econômico-político-social como a do Brasil-Império, as **medidas especialmente relacionadas à escola acabavam por depender marcadamente da bondade das pessoas**. Pessoas estas que atuam dentro e nos limites da estrutura educacional existente. As modificações propostas são superficiais por serem pessoas pertencentes à camada privilegiada, sem razões fundamentais para interessar-se pela transformação da estrutura social geral e educacional, especificamente. São superficiais, também pelo tipo de formação superior recebida, que oferece uma interpretação da realidade, fruto dessa perspectiva de privilégios a serem conservados ou, quando muito, uma interpretação da realidade segundo modelos importados, os mais avançados, mas resultado de situações distintas e, por isso, inoperantes. (RIBEIRO, 2010, p. 38).

Posso inferir que a educação, no que tange à sua promoção, se distancia da esfera imperial e se consolida enquanto uma responsabilidade dos setores particulares. O setor privado ou particular era composto por membros da elite imperial, que em virtude da própria posição, reforçavam a ideia da educação na perspectiva do privilégio, distanciando-se do texto da Constituição de 1824. Corroborando para esta análise, Florestan Fernandes auxilia no entendimento acerca da constituição da sociedade civil naquele período:

[...] “sociedade civil” e “estamentos sociais dominantes” passaram a ser a mesma coisa. De fato, não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil. Esta se diferenciava ainda, segundo gradações que respondiam à composição da ordem estamental, construída racial, social e economicamente na Colônia: a chamada “massa dos cidadãos ativos” servia de pedestal e de instrumento aos “cidadãos prestantes”, a verdadeira nata e os autênticos donos do poder naquela sociedade civil. No entanto, foi esta relação entre a ordem legal estabelecida e a constituição da sociedade civil que deu sentido social à revolução política encarnada pela Independência. As elites dirigentes dos estamentos senhoriais absorveram as funções que antes eram desempenhadas mediante a “tutela colonial”, privilegiando politicamente o seu prestígio social. (FERNANDES, 2005, p.60).

Portanto, no que pude observar, a sociedade imperial estava dividida basicamente em dois grupos sociais distintos: os “cidadãos prestantes”, que compunham a elite, a “casta nobre imperial” e os cidadãos “ativos”, que serviam de

base econômica-política para a manutenção do *status quo* vigente. Observa-se ainda que a educação é promovida diretamente pelos “cidadãos prestantes”. A meu ver, a justificativa para essa tomada de postura “ativa” aconteceu devido ao fato de que a educação era considerada pela elite imperial da época, e anacronismo à parte, até os dias de hoje, como um mecanismo de garantia da hegemonia e do controle sobre os “cidadãos ativos”. Dessa forma, a promoção da educação pode ser vista através da sua construção e reconstrução histórica, com períodos de avanços e retrocessos, que ora se aproximam ora se distanciam, quando não há rupturas ao longo da história educacional brasileira. Colaborando com a minha visão processual da história da educação, eu trouxe a contribuição de E. P. Thompson:

Ao investigar a história não estamos passando em revista uma série de instantâneos, cada qual mostrando um momento do tempo social transfixando numa única e eterna pose: pois cada um destes instantâneos não é apenas um momento do ser, mas também um momento do vir-a-ser: e mesmo dentro de cada seção aparentemente estática, encontrar-se-ão contradições e ligações, elementos subordinados e dominantes, energias decrescentes ou ascendentes. Qualquer momento histórico é ao mesmo tempo resultado de processos anteriores e um índice de direção de seu fluxo futuro. (THOMPSON, p. 68-69, 2009).

Parto do pressuposto de que a análise histórica não pode ser realizada de maneira fragmentada, isolada, mas através de um aprofundamento conjuntural, pois mesmo que o estudo estabeleça como marco histórico inicial o período republicano, faz-se necessário o aprofundamento dos contextos que o precederam para não reduzir a análise a meros fatos isolados. Além da participação da sociedade, a promoção do direito à educação, estabelecida na Constituição Imperial de 1824, possuía outro aspecto que devo destacar que foi a presença da Igreja na definição das propostas educacionais e, portanto, na formação da população, conforme já foi exposto no capítulo anterior. O ensino era controlado exclusivamente pela Coroa, o que justificava o seu caráter centralizador. Entretanto, a promoção e a organização curricular estavam sob a responsabilidade dos particulares.

Então pergunto, para que servia o poder político? Basicamente para duas finalidades. A primeira era impedir que o território brasileiro se fragmentasse em diversas nações independentes. E, para isso, existiram inúmeros confrontos em diversas províncias. A segunda finalidade do Império brasileiro era a de garantir a permanência do sistema escravista e, portanto, a continuidade do regime de trabalho escravo. A estabilidade era obtida por várias estratégias: as leis que

regulamentavam o tráfico e o uso de escravos, o sistema judiciário, que punia os rebeldes e o controle policial, que auxiliava os proprietários a manter os escravos no trabalho.

Segundo Florestan Fernandes (2002), o Estado nacional independente era liberal apenas em seus fundamentos formais: no papel de defesa dos direitos fundamentais do “cidadão”, na forma de organização política da sociedade e no funcionamento da ordem social. E, nesse sentido, complementa o autor, era “democrático e moderno”. No entanto, na prática, era “instrumento da dominação patrimonialista ao nível político” (FERNANDES, 2002, p. 154). Ou seja, um Estado organizado para atender aos interesses econômicos, sociais e políticos dos estamentos senhoriais. Esta dominação pode ser entendida na perspectiva pública, mas também privada, pois de acordo com Sérgio Buarque de Holanda:

[...] O Estado e as suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família. [...] Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, antes as leis da cidade. (HOLANDA, 1995, p.141).

Os limites entre o público e o privado eram bastante tênues, uma vez que podiam ser materializados pela análise da escolha dos próprios “funcionários públicos”, ou ainda, “quase públicos”, pois estavam profundamente vinculados a uma ordem privada, de matriz patrimonialista e clientelista.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizaram justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos, os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 1995, p.145-146).

A escolha dos “candidatos” para os cargos públicos levava em consideração as relações que estes mantinham com representações da esfera privada, salientando as conveniências, as aproximações e a supremacia do interesse privado em face das necessidades do povo. Por isso, a relação do Estado brasileiro com o clientelismo, com o patrimonialismo e com o liberalismo possuíam origem no

governo português, pois este estava vinculado à perspectiva do Estado Liberal, orientação política que se propagou para a maioria dos países europeus a partir do séc. XVIII. Em relação à educação, levando em consideração a concepção liberal, percebo uma valorização do ensino privado e, nenhum comprometimento do Estado com o ensino público. Prova disso, foi a edição do Decreto de 30 de junho de 1821:

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, considerando a necessidade de facilitar por todos os modos a instrução da mocidade no indispensável estudo das primeiras letras; atendendo a que não é possível desde já estabelecer, como convém, escolas em todos os lugares deste Reino por conta da Fazenda Pública; e querendo assegurar a liberdade que todo o cidadão tem de fazer o devido uso de seus talentos, não seguindo daí prejuízos públicos, decretam que da publicação deste em diante seja livre a qualquer cidadão o ensino e a abertura de Escolas de primeiras letras, em qualquer parte deste Reino, quer seja gratuitamente, quer por ajuste dos interessados, sem dependência de exame ou de alguma licença.

Por intermédio da expedição desse Decreto, a instrução primária ficava com a sua promoção restrita ao âmbito de atuação do cidadão comum. O Estado, no período imperial, sequer participava do seu controle, o atendimento à educação, pois isso não estava dentre as suas prioridades e prerrogativas. Sobre o Decreto de 30 de junho de 1821, tem-se o entendimento de Carlos Roberto Jamil Cury:

Em 30 de junho de 1821, a Regência do Reino Português, por meio da figura de D. João VI e de um decreto assinado em 28 de junho daquele ano, permite a qualquer cidadão o ensino e a abertura de escolas de primeira letra. Portugal ansiava por um liberalismo que garantisse a propriedade privada, extinguisse a Inquisição, promovesse a liberdade de imprensa e a separação de poderes, entre outros instrumentos tendentes a abolir certos privilégios. O Estado pretendia, à moda do jusnaturalismo, justificar-se como poder *ex contractu*, em que sujeitos livres e iguais (cidadãos) postulam um poder que os reja nos termos da lei. (grifo nosso) (CURY, 2005, p. 4).

Considero esse Decreto como a primeira manifestação oficial da relação público-privada na promoção da educação brasileira, pois de forma inequívoca estabelece que o Império e a iniciativa privada possuam competência em relação à educação. Ainda de acordo com Carlos Roberto Jamil Cury:

O Estado diz o decreto, é educador e é assim como convém ser. Mas, o erário público, impotente, não aguentaria universalizar esse indispensável estudo das primeiras letras. Daí o repasse parcial dessa responsabilidade para a iniciativa privada. [...] Essa abertura ao privado incluía vários outros interesses e instituições: A *família*, enquanto sociedade doméstica conhece sua autoridade *ex generatione*. Como dizem Bobbio e Bovero,

fundamentando o direito dos pais: A obrigação do filho de obedecer ao pai e à mãe depende do fato de que foi por eles gerado, ou da natureza [...] (1986 pp.61-62). Por sua vez a *Igreja*, ampliando a noção de família domestica para a de família humana e pondo ambas como um produto da criação divina, defenderá um poder maior, transcendente e divino, do qual descendem os outros poderes. E dada sua forte presença na Europa, especialmente na Península Ibérica, a Igreja invocar-se-á como lugar do poder espiritual que seria capaz de dar o que a lei não dá. (CURY, 2005, p.05, grifo nosso).

Assim, constato a presença de no mínimo quatro sujeitos sociais, definindo e promovendo a educação pública, porém executada segundo orientações privatistas. Ainda, segundo Carlos Roberto Jamil Cury:

Desse modo a educação é posta em cena tendo que obedecer a quatro senhores: ao Estado, pois ele é o sujeito capaz de garantir o comum para todos; à família, pelo princípio do *ex generatione*; **à iniciativa privada, que invoca o mercado e cobre a incompetência do Estado**; e à Igreja, que pede a seu favor a proteção da tradição. (CURY, 2005, p.06, grifo nosso).

O autor afirma que a presença da iniciativa privada na promoção da educação ocorreu sob a alegação da ineficiência da administração pública. Ao relacionarmos tal alegação aos dias atuais, especificamente a partir da década de 1990, esse foi o discurso utilizado para estimular a destinação da educação para a execução privada, sob a alegação de que o Estado era ineficiente e incapaz de promover a consecução dos direitos sociais. Em linhas gerais, afirmo que a educação pública no período imperial mantinha uma estreita relação com o atendimento das necessidades dos setores privados. O ensino privado enfatizava a formação das elites rurais (aristocráticas e personalistas) e servia como fator de distinção entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, reforçando a lógica da organização capitalista.

Enfatizo que o direito à educação sempre foi mencionado em todas as Constituições brasileiras, entretanto, devido a uma série de fatores, dentre eles o momento histórico e as conjunturas político-sociais próprias de cada época, cada Carta Constitucional tratou a questão da educação a começar das transformações sociais pelas quais o país atravessava. Não por acaso, durante a Constituição do Império do Brasil de 1824¹, o direito à educação foi tratado de uma maneira bastante reduzida. Segundo Marcos Augusto Maliska:

¹ Faz-se necessário mencionar que os dispositivos de todas as Constituições Brasileiras que foram mencionados nesse subcapítulo foram retirados do site <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 28 de novembro de 2011.

O Direito à educação na Constituição Imperial Brasileira, apresentou-se de forma tímida e fortemente caracterizada pela participação da Igreja Católica no processo de educação do povo. Outro aspecto que merece ser ressaltado é a centralização do ensino, em grande medida sob determinação da Coroa. (MALISKA, 2001, p. 22).

A educação era classista, restrita às elites e com viés religioso (jesuítico e escolástico). Oferecia uma pequena iniciação às primeiras letras aos filhos dos colonos brancos (somente aos filhos homens) com a finalidade de garantir sua evangelização (HOLANDA, 1995). A educação do povo não era laica nem pública e estava praticamente abandonada.

A regência buscou a descentralização da responsabilidade sobre o ensino primário e secundário, passando-a as províncias que, por sua vez, repassaram-na, principalmente a do ensino primário, aos fazendeiros do café e senhores de engenho. Nas capitais foram criados os liceus provinciais. Sob o argumento da “falta de recursos”, o resultado foi que o ensino primário ficou relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas e sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar. A Lei de 15 de outubro de 1827 veio estabelecer a obrigatoriedade da criação de escolas das primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos do Império. De acordo com o Art. 10, este mencionava a questão da meritocracia, quando vinculava o pagamento aos professores (abono/acréscimo) ao desempenho dos seus discípulos. Vejamos:

Art. 10. Os Presidentes, em Conselho, ficam autorizados a conceder uma gratificação anual que não exceda à terça parte do ordenado, àqueles Professores, que por mais de doze anos de exercício não interrompido se tiverem distinguido por sua prudência, desvelos e grande número e aproveitamento de discípulos.

À questão da bonificação anual, que era paga aos professores, condicionada ao desempenho dos seus “discípulos” como sendo uma espécie de recompensa, o governo concedia um “plus” anual em seus rendimentos. Assim, a premiação se configurava como uma prática antiga e difundida até os dias de hoje, sendo utilizada como fundamento para atingir a “qualidade” da educação, defendido pela perspectiva gerencialista.

Já na análise do Art. 11, constato a forma excludente pelas quais passavam as meninas, ou seja, a elas não era garantida a instrução primária, dependendo exclusivamente da vontade dos Presidentes em Conselho. De acordo com este artigo: “Haverá escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas em que os Presidentes em Conselho julgarem necessário estes estabelecimentos”.

Com base nos estudos de Carlos Roberto Jamil Cury, a educação promovida durante o Império brasileiro possuía várias características, dentre as quais: **classista**, por ser destinada às elites; **racista**, por não ser destinada aos negros, mesmo aos livres; de **gênero**, ao ser direcionado à formação dos homens, porque a mulher ainda não tinha conquistado seu espaço no campo político e econômico; **dual**, ao reforçar a hegemonia do bloco no poder que detinha o controle do Estado.

O governo imperial, diante da sua impossibilidade política ao delegar a sua responsabilidade com o ensino primário à aristocracia rural brasileira, estava aceitando passivamente o atraso. A justificativa encontrada pelo Brasil imperial era de não investir na educação da classe trabalhadora, em razão dos compromissos com o pagamento dos juros da dívida externa com a Inglaterra, dona do capital centralizado.

A aristocracia rural brasileira priorizava a educação para a formação de seus intelectuais com fins de representatividade política, discriminando o trabalho intelectual do trabalho manual, com vistas à organização e consolidação do capital. Os relatórios dos ministros do Império e dos residentes de Províncias ao longo do Império evidenciavam as carências do ensino, o que me permitiu concluir que o Ato Adicional de 1834, ao transferir para os governos provinciais a responsabilidade pela educação popular, apenas legalizou a omissão do poder central nessa matéria.

Portanto, contrariamente a uma tendência frequente na historiografia educacional, não posso atribuir ao Ato Adicional de 1834 toda a parcela de responsabilidade pela não realização das aspirações educacionais no século XIX, até por que, para isso, seria necessário que a competência conferida às províncias, no que se refere ao ensino primário e secundário, fosse privativa. Mas, essa interpretação não tem respaldo nos textos legais nem na interpretação predominante. O entendimento que prevaleceu, à promulgação do Ato, segundo a minha análise, é que se tratava de uma competência concorrente entre as esferas.

A instrução pública no Brasil, de modo geral, caminhou a passos lentos na primeira metade do século XIX. A ocasião para a reforma se pôs no plano político com a ascensão do Gabinete da Conciliação, chefiado pelo Marquês do Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão), empossado em 06 de setembro de 1853. A ele coube a tarefa de baixar o Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, que aprovou o “Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do município da Corte”.

O referido regulamento é um minucioso documento composto de cinco títulos. Os títulos primeiro, terceiro, quarto e quinto estão constituídos, cada um, por um único capítulo, tratando respectivamente “da inspeção dos estabelecimentos públicos e particulares de instrução primária e secundária”, “da instrução pública secundária”, “do ensino particular primário e secundário” e “das faltas dos professores e dos diretores de estabelecimentos públicos e particulares”. Diferentemente, o título segundo, que trata “da instrução pública primária”, compõe-se de três capítulos, versando respectivamente sobre as “condições para o magistério público: nomeação, demissão”, os “professores adjuntos; substituição nas escolas” e “as escolas públicas: suas condições e regime”. Verifico a ênfase que foi dada à questão da inspeção escolar, na regulação das escolas particulares e no regime disciplinar dos professores e diretores de escolas. Sob o ângulo das finalidades da escola, os capítulos do Decreto traziam como corolário: obrigatoriedade aos “pais, tutores, curadores ou protetores que tiverem em sua companhia meninos maiores de sete anos” de garantirem “o ensino pelo menos de primeiro grau” (Art. 64), implicando, por consequência, a obrigatoriedade da família na promoção da educação para as crianças.

A educação naquele momento era restrita, um privilégio de uma classe específica, pois se restringia a todos os habitantes “livres”, então, os escravos estavam explicitamente excluídos, já que, nomeados no § 3º do Art.69, estavam entre aqueles que “não serão admitidos à matrícula, nem poderão frequentar as escolas”.

“A instrução pública no Brasil”, de Liberato Barroso, obra publicada em 1867, inaugurou a fase final do Império, período fértil em propostas e projetos voltados para solucionar de forma unificada o problema da educação nacional, ainda que tais projetos não tivessem obtido êxito prático. Representando a concepção dominante

de então, Liberato Barroso defendeu, além da obrigatoriedade escolar, a educação como elemento de conservação do *status quo* e fator da integridade nacional.

O autor defendia a conciliação entre o dogma e a liberdade, a fé e a razão. Liberato Barroso pretendia conciliar a obrigatoriedade escolar com o ensino livre; a vigilância do Estado com a iniciativa privada no campo da instrução.

Tem sido contestada a necessidade da intervenção do Estado no ensino e instrução popular. A seita dos economistas, que seguem à risca o princípio do *laissez faire, laissez passer*, e os católicos retrógrados, que pretendem entregar o ensino à direção exclusiva da Igreja, a combatem. A história da instrução pública em todos os países civilizados oferece a prova mais robusta da necessidade desta intervenção. (BARROSO, 2005, p. 63).

Ainda segundo o autor:

Entre nós se tem cometido em matéria de ensino primário um erro duplo. O Estado, cuidando pouco de generalizar e derramar o ensino, cria ao mesmo tempo embaraços à iniciativa individual e à liberdade. Ao lado do ensino primário gratuito e obrigatório deve marchar e se desenvolver o ensino livre [...] *O Estado deve exercer uma inspeção salutar sobre a liberdade de ensino, mas não criar-lhe embaraços e dificuldades.* **O desenvolvimento do ensino livre limita a necessidade do ensino oficial e traz economia para o Estado, cuja inspeção salva os interesses da moral e da ordem social.** (BARROSO, 2005, p. 61-62, grifo nosso).

Fica evidente, na minha percepção, a intenção de desobrigar o Estado para com a prestação educacional, entendido como “ensino oficial”, e isso significava para o governo uma economia aos cofres públicos, uma vez que a educação não era sua prioridade. Tal posição possuiu influência do liberalismo, pois denotava ao Estado o compromisso em garantir apenas os direitos individuais, sem preocupação com os direitos da coletividade. Portanto, essa era a linha adotada no Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, que reformou o ensino primário, secundário e superior no município da Corte, documento legal que ficou conhecido como Reforma Leôncio de Carvalho. Tratou-se de um longo texto composto de 174 itens, agrupados em 29 artigos, eventualmente desdobrados em parágrafos e incisos, porém não ordenados em títulos ou capítulos.

A essência da reforma foi apresentada no primeiro artigo, ao proclamar que “é completamente livre o ensino primário e secundário no município da Corte, e o superior em todo o Império, salva a inspeção necessária para garantir as condições

de moralidade e higiene”, completada com quatro parágrafos que estipulavam as condições e sanções para a necessária inspeção.

Neste momento, concluo que ocorreu uma enfática centralização do poder político, uma organização política artificialmente mantida por uma força exterior, que se utilizou da natural, espontânea e relativa preocupação com as questões relacionadas à hierarquia social, característica típica dos povos ibéricos para se afirmarem no poder político. No Brasil, noto essa influência na medida em que tivemos uma tendência à centralização do poder, por exemplo, através do exercício do Poder Moderador, durante o Império, o período da República Velha (1889-1930) e nas Ditaduras (Estado Novo – (1937-1945) e Golpe Civil-Militar (1964-1985)). No próximo capítulo, tratarei especificamente dos primeiros anos da República Federativa Presidencialista do Brasil, especificamente, das suas três primeiras décadas, comumente reconhecidas como “Primeira República” ou “República Velha” e a vinculação desta nova forma de governo à construção do ideário nacional e à promoção educacional.

3 A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA REPÚBLICA BRASILEIRA

Neste capítulo, tratarei sobre os primeiros trinta anos da República brasileira com o incentivo ao desenvolvimento capitalista, à formação do Estado nacional e ao estímulo à construção da nacionalidade. Assim, a educação passará a significar uma condição necessária à própria cidadania. Entretanto, em termos educacionais, será demonstrado por mim que houve a permanência de valores oriundos do período imperial, como a presença da Igreja Católica, a cultura da elitização e a influência positivista, evidenciados pelas reformas educacionais realizadas nos primeiros anos republicanos. Houve o fortalecimento dos valores patrimonialistas e da lógica liberal, que incentivava a participação dos setores privados na educação. Aconteceram tentativas de organização do sistema educacional com o advento das primeiras reformas educacionais que se seguiram a este período, dentre elas será apresentada a Reforma Benjamin Constant, a primeira reconhecida pelo seu caráter privado na promoção da educação e da centralização da esfera federal na produção das normas e na fiscalização dos estabelecimentos. A outra reforma que será discutida é oriunda do Código Eptácio Pessoa, que reafirma o caráter privatista da instrução pública. Em 1911, é publicada a Reforma Rivadavia, que estabelece a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, regulamentando a desoficialização do ensino público. Ainda será exposto por mim o Decreto Maximiliano, que define a possibilidade de intervenção federal nos estabelecimentos de ensino no âmbito disciplinador, reforçando aspectos da descentralização, sobrecarregando os entes federados, as antigas províncias, e legitimando a interferência do setor privado na condução da educação.

3.1 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL

Para fins desta tese, dividirei o período relativo à República brasileira em etapas, a fim de melhor discorrer sobre o assunto. O período que irei analisar neste capítulo tratará da chamada “Primeira República”, também conhecida como

“República Velha”, que tem início em 1889 com a Proclamação da República e se estende até 1930, com o fim do período da “República do Café com Leite”.

A partir do final do século XIX, a figura estatal passa a se comprometer com a construção da chamada identidade nacional, especialmente, com o advento da Proclamação da República. Passarei a analisar as implicações para a construção da relação público-privada na educação. De acordo com P. Ghiraldelli Jr.:

O período do fim do Império e início da República assistiu uma relativa urbanização do nosso país, e os grupos que estiveram junto com os militares na idealização e construção do novo regime vieram de setores sociais urbanos que privilegiavam, de certo modo, as carreiras de trabalho mais dependentes da posse de certa escolarização, as carreiras menos afeitas ao trabalho braçal. Associado a isso e ao clima de inovação política, surgiu então a motivação para que nossos intelectuais – de todos os níveis e projeções – viessem a discutir a abertura de escolas. (JUNIOR, 2009, p.32).

Como forma de compreender este contexto, utilizarei como fontes históricas, a Carta Política de 1891, leis, decretos e demais dispositivos legais do período, especialmente os que contemplam a promoção da educação. Ademais, não pretendo analisar o referido contexto histórico, somente utilizarei a legislação, que nem sempre reflete o plano do real das autênticas e necessárias correlações de forças. Sobre as fontes, E. P. Thompson declara:

As chamadas “fontes” da história registram apenas os fatos que parece bastante interessante registrar (...) e como não há outros fatos disponíveis, não será possível, em geral, comprovar esta ou qualquer outra teoria subsequente. [...] a maioria das interpretações serão “circulares no sentido de que se devem enquadrar à interpretação usada na seleção original dos fatos.” (THOMPSON, 2009, p.33).

Analisarei o discurso oficial e o não oficial, buscando estabelecer as forças em relação durante o período republicano. As cartas constitucionais brasileiras serão consideradas como parâmetros históricos para a elaboração da análise, a partir do referencial materialista dialético. Pedro Fassoni Arruda comenta a relevância deste referencial:

Existem diversas razões para reconhecer a importância do trabalho de Marx. Uma delas está no fato de se tratar de uma análise que, apesar de conjuntural, obedece a um rigoroso instrumental teórico analítico: no trabalho, articulam-se dialeticamente o universal e o particular, ou seja, as “leis” que regem o mecanismo de funcionamento de toda e qualquer economia capitalista, e as particularidades de uma formação social

particular, histórica e geograficamente bem delimitada. [...] Partindo de uma mesma preocupação metodológica, nosso próximo passo será o de confrontar dois elementos: de um lado, as mudanças ocorridas no âmbito da superestrutura jurídica no Brasil; de outro, as tendências de desenvolvimento da realidade material, na sociedade brasileira após a supressão do trabalho escravo. (ARRUDA, 2012, p.281).

É com base nesse entendimento que o trabalho está sendo desenvolvido, relacionando dois elementos essenciais destacados pelo autor: de um lado, as mudanças ocorridas no âmbito da estrutura jurídica no Brasil; de outro, a materialização da realidade, o plano do concreto da sociedade brasileira.

Esta tese possui como objetivo principal a formação histórica da relação público-privada na educação brasileira, considerando a constituição da esfera pública e da formação do Estado nacional. Florestan Fernandes afirma que o processo de Proclamação da República é o momento pelo qual se caracteriza a “expansão da ordem social competitiva.” (FERNANDES, 2005). Esse momento caracteriza-se também pela constituição da classe burguesa e pelo incremento do sistema capitalista, que possui raízes que remontam ao período da colonização. A construção deste capítulo estará fundamentada, dentre outros autores, em Florestan Fernandes, Antônio Carlos Mazzeo, José Paulo Netto e Jorge Nagle.

Quando Florestan Fernandes desenvolveu a tese sobre a formação do Estado brasileiro, ele elaborou quatro etapas distintas que evidenciaram a sua constituição. São elas: a abertura dos povos (1808); o processo de Independência (1822); o desenvolvimento do processo socioeconômico, a partir da abolição da escravidão (1888) e, finalmente a Proclamação da República (1889). A configuração do Estado nacional republicano se estabeleceu com a instauração do federalismo e com o desenvolvimento da chamada “burguesia nacional” e da “nação brasileira” e com as suas implicações para o desenvolvimento da relação público-privada na educação. Quando toco na questão da especificidade do caso brasileiro, é deveras relevante mencionar que a ordem burguesa brasileira, em termos particulares, não se coadunava com as características que ensejavam a formação da burguesia europeia.

É indispensável demonstrar, sobre o objeto desta tese, a forma pela qual se constituiu a esfera pública, pois, neste período, bem como nos demais que nos propomos a aprofundar, vinculam-se vários interesses privados, convergências de forças que determinaram a forma e o objetivo pelo qual o Estado passa a promover

a educação. Historicamente, tal fato se caracterizou pela satisfação das demandas do setor privado, materializado por diversos sujeitos sociais:

No Brasil, a gestão da coisa pública guarda especificidades diretamente relacionadas ao tipo de sociabilidade construídas desde o período da colonização. Trata-se de um modelo de estado que emerge de um padrão de relações sociais influenciado por uma ordem tradicional fundamentada em relações de poder pessoal e patrimonialista. (BATISTA, 2007, p. 388).

O estudo não irá aprofundar a época colonial, que, de maneira geral, já foi por mim apresentada, mas entendo que a condução e/ou apropriação do espaço público sempre estiveram aliados às demandas de ordem particular, desde os tempos mais remotos, inclusive no período colonial e imperial, conforme pretendemos confirmar com o estudo.

Após a Proclamação da República, resultante de um levante político-militar promovido por meio de um Golpe Militar, instaurou-se a forma republicana federativa presidencialista de governo no Brasil, derrubando a monarquia constitucional parlamentarista do Império do Brasil. Por conseguinte, a forma republicana pôs fim à soberania do Imperador D. Pedro II, tendo sido assinado, durante o Governo Provisório o Decreto 07, de 20 de novembro de 1889, que dissolveu e extinguiu as assembleias provinciais e estabeleceu-se um rol de responsabilidades dos governadores dos Estados. Dentre as responsabilidades, destacamos o parágrafo segundo: “§ 2º Providenciar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la em todos os seus graus”.

Surgido de um Golpe Militar, o governo provisório necessitava reordenar jurídica e politicamente o país. Este ator privilegiado acena com a Constituinte, mas enquanto poder fático decreta provisoriamente a República dos Estados Unidos do Brasil, nomeia presidentes provisórios nos agora Estados federados, derruba velhos símbolos e instituiu novos e toma outras iniciativas como o fim do voto censitário e da vitaliciedade dos senadores. (CURY, 2005, p. 70).

O que importa ressaltar é que mesmo antes da promulgação da Constituição de 1891, a União já possuía interesse em repassar parte da sua responsabilidade pela promoção da educação para a esfera estadual. Usando a mesma expressão de Carlos Jamil Cury, quando faz referência ao Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, que o classifica como a “primeira omissão”, afirmo ser esta “a segunda omissão formal” do Estado em relação à educação nacional.

Tomando como fio condutor o ordenamento jurídico vigente, constatei que a constituição da relação público-privada, na primeira fase republicana brasileira apresenta, inicialmente, a transferência interna da responsabilidade entre as esferas públicas da União para os estados, restando à primeira, o suporte financeiro em caso de necessidade, de acordo com o parágrafo quarto do mesmo decreto: “§ 4º: Fixar a despesa pública do Estado e criar e arrecadar os impostos para ela necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais dos Estados Unidos do Brasil”. O parágrafo é claro, “desde que não prejudicasse os interesses emergentes do recém-criado Estado republicano”. Partindo deste pressuposto, de que não havia interesse na educação por parte da União, de que o repasse de verbas não seria contemplado, os investimentos educacionais estariam dificultados quando não impedidos de acontecerem. Assim, de acordo com Maria Luisa Santos Ribeiro:

Na realidade, a descentralização atendia aos interesses tanto dos setores liberais da camada média, como da facção dominante que participa do processo (senhores do café ou burguesia agroexportadora). Esta via na descentralização um instrumento de concentração de rendas, já que não teria que dividi-la com a outra facção decadente (senhores de lavoura tradicional). É por essa razão que se instala a dualidade na organização escolar da Primeira República, fruto da descentralização. (RIBEIRO, 2010, p. 52).

A descentralização da educação, segundo pude perceber, fazia parte de um projeto de Estado liderado pelos setores da alta burguesia nacional, expressos nos interesses da atividade agroexportadora. O texto da Carta de 1891 também servia como manifestação de tais propósitos.

O texto Constitucional de 1891 é parte constitutiva da “jovem” República Federativa, sendo promulgado em 24 de fevereiro de 1891. O mesmo foi chamado de “primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil”. A Constituição adotava a forma republicana de governo, conforme o artigo 1º, sendo influenciado pela doutrina norte-americana. O Poder Legislativo passou a ser formado pelo Congresso Nacional, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, através do disposto registrado no artigo 16, parágrafo 1º, além do estabelecimento da forma de Estado federalista. De acordo com Florestan Fernandes (2005), a Carta Política de 1891 possuía a base social e política propícia para o advento da chamada Revolução

Burguesa², o que pressupunha a coalização das forças políticas existentes e o fortalecimento do poder burguês e da dominação burguesa. Ainda, segundo o autor:

[...] a situação brasileira do fim do Império e do começo da República, por exemplo, contém somente os germes desse poder e dessa dominação. O que muitos autores chamam, com extrema impropriedade, de crise do poder oligárquico não é propriamente um “colapso”, mas o início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas de poder, pela qual se configurariam o poder burguês e a dominação burguesa. (FERNANDES, 2005, p. 239).

Com a Proclamação da República, a ordem social se estabeleceu com base nos autênticos valores capitalistas, dentre eles a competitividade e a lucratividade, semelhante à atuação da aristocracia durante o Império. Nesse contexto, sobressaíram duas nações: a “nação concreta ou real” e a “nação minoritária ou privilegiada”. Sobre este aspecto destacamos a contribuição de Fernandes (2005):

[...] a Primeira República preservou as condições que permitiam, sob o Império, a coexistência de “duas nações”, a que se incorporava à ordem civil (a rala minoria, que realmente constituía uma “nação de mais iguais”), e a que estava dela excluída, de modo parcial ou total (a grande maioria, de quatro quintos ou mais, que constituía a “nação real”). (FERNANDES, 2005, p.242).

Corroborando com este contexto, destaco o pensamento de Pedro Fassoni Arruda, no qual declara que, em termos de conquistas sociais, o período da República Velha se assemelha à fase do Império. Para este autor:

[...] o sistema político brasileiro, organizado para servir aos interesses das oligarquias, praticamente excluía do processo social decisório aqueles que dependiam da venda de sua força de trabalho para sobreviver, isto é, aqueles que constituem justamente a contradição antagônica fundamental do capital. [...] o que realmente impressiona é que não havia diferenças significativas entre o Império e a Primeira República, quando se leva em consideração o percentual de eleitores em relação à população total. (ARRUDA, 2012, p. 310).

A República Velha, também denominada Primeira República, velha no sentido da manutenção da estrutura de privilégios da fase imperial, ao excluir principalmente os analfabetos do exercício dos direitos políticos, acabava por assumir a configuração de um Estado “liberal” republicano, que se afastava da

² Este conceito foi desenvolvido por Florestan Fernandes em sua obra *A Revolução Burguesa no Brasil – Ensaio de Interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo.

titularidade na promoção dos direitos sociais. Portanto, distanciava-se da educação, tão necessária e essencial como mecanismo de inclusão da massa de analfabetos à possibilidade do voto, ao exercício da cidadania. O que noto aqui é que a teoria liberal se justifica a partir dos interesses das potências estatais hegemônicas do referido período histórico, um período de aprimoramento do capitalismo industrial. Para Corsetti (2007):

Essa emergência de um mercado mundial, na medida em que se expandiu, absorveu e destruiu todos os mercados regionais e locais que alcançou. Produção e consumo – e necessidades humanas – tornaram-se cada vez mais internacionais e cosmopolitas (BERMAN, 1986, p.89). A grande demanda de matérias-primas necessárias ao processamento industrial e ao abastecimento das massas trabalhadoras e burocráticas estabelecidas nas cidades em volta das enormes unidades produtivas, aliada à pressão permanente para ampliação do mercado consumidor dos produtos industrializados, romperam o caminho ao desdobramento espacial do sistema capitalista que, tendo por base a implementação de sistemas de transporte e técnicas de comunicação ampliaram por todo o globo, acabando com as economias fechadas, pré-capitalistas ou não. (CORSETTI, 2007, p.290-291).

Nesse contexto, segundo os liberais, a educação ganhava um destaque importante, pois passava a significar um meio de o indivíduo “atingir à cidadania”, mas de acordo com a ótica do liberalismo, entendida não como um mecanismo de emancipação social, mas como um mecanismo de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho. Dessa forma, atenderia às necessidades do capitalismo exportador, sob a alegação de que a educação não poderia se configurar em um privilégio para poucos, conforme se materializou durante a monarquia, mas sim um “direito” de todos. Berenice Corsetti expõe:

Daí que se o povo estava impossibilitado de constituir-se devido à ignorância a que fora relegado, a educação devia ocupar um lugar relevante no projeto político republicano. Definindo o objetivo da escola como o de “formar um povo com aptidão para governar-se e gosto pelo exercício da liberdade”, remeteu à educação a tarefa de formação da *consciência nacional*, que conduzisse os indivíduos à compreensão da necessidade de um Estado que os representasse, agindo como elemento catalisador do ideal comum disperso no social. Essa compreensão devia promover a união dos indivíduos em torno do Estado, desenvolveria neles a consciência nacional, tornando-os aptos ao exercício político que lhes permitiria alcançar o estatuto da cidadania. (CORSETTI, 2007, p.294).

Outra evidência das mudanças empreendidas pela Carta Constitucional de 1891 foi a descentralização política. Essa mudança podia ser sentida a partir do art.

34 “É competência privativa do Congresso Nacional legislar sobre o ensino superior”. O art. 35 determinava, “de forma não privativa ao Congresso Nacional, animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal”.

Devo mencionar também mais uma alteração, por sinal, das mais significativas que o direito à educação atravessou com o regime republicano, que foi à ruptura do Estado com a Igreja. A consequência legal foi que a educação deixou de ser função preponderante da Igreja Católica, entretanto, na prática, não percebemos de igual maneira, de acordo com a análise posterior.

O art. 72, no seu parágrafo 6º, dispunha que “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos, em outras palavras significou que o ensino, portanto, não estava submetido a ordens sacras”. Entre o formal e o material, ou ainda, entre o prescrito nos textos constitucionais e o plano do real, percebemos a permanência da influência da Igreja Católica na área educacional, especificamente nas áreas rurais, onde o Estado brasileiro não possuía nenhum interesse em assumir tal prerrogativa. Com o final da monarquia, a Igreja procurou estratégias para continuar influente na condução da educação nacional e da propagação do catolicismo. A alternativa foi apropriar-se do ideal nacionalista nas áreas rurais do país onde se desenvolveu sem qualquer comprometimento com as questões sociais, apenas com o setor agroindustrial. Tal contexto pode ser relacionado à propagação da teoria liberal, que tem início ainda na monarquia. De acordo com Jorge Nagle:

O renascimento dos ideais liberais não deve ser julgado independentemente de mudanças que operavam ao nível dos setores econômico e social. A clarinada liberal precisa ser combinada com duas ordens de ocorrências. De um lado, com a passagem do sistema agrário-comercial para o sistema urbano-industrial, que se vai processando no tempo; de outro lado, rompem-se os alicerces da sociedade estamental e se estruturam as bases de uma sociedade de classes. Interpenetram-se, assim, os três níveis da realidade. Ao mesmo tempo em que se interpenetram, provocam a mobilidade estrutural que vai definir o período como de mudança, caracterizado pelo estabelecimento mais firme de requisitos de uma nova fase de Capitalismo. Apenas uma ressalva precisa ser feita nesta caracterização geral. Estes requisitos não se fixaram na sociedade brasileira como um todo [...] Aliás, é essa ocorrência desigual que vai provocar a discussão da tese dos “dois brasis”, já perfeitamente bem delimitada no final da Primeira República. (NAGLE, 1976, p.97-98).

É possível relacionarmos o processo de construção da República com o consequente rompimento formal entre o Estado e a Igreja, com o avanço do capitalismo agroindustrial, com a propagação do ideário liberal e, por conseguinte, com a ausência do Estado brasileiro no campo da promoção dos direitos sociais, especialmente no campo educacional, justificando a tese dos “dois brasis”, fortalecida no final da Primeira República. Segundo Pedro Fassoni Arruda:

A proclamação da República representou uma enorme conquista para as elites agroexportadoras, cuja iniciativa política vinha sendo sufocada pelo excesso de centralismo do Império. O sistema federativo dotou as oligarquias regionais de enorme capacidade para submeter o conjunto das decisões políticas aos seus interesses de classe, o que implicava a manutenção de certos padrões de produção. De fato, a consequência imediata foi uma reiteração do “caráter essencialmente agrícola” da economia brasileira, que servia como sabemos, para complementar o processo de acumulação nos países imperialistas. (ARRUDA, 2012, p.282).

O que eu observo é uma coalização de forças políticas internas e a ordem hegemônica internacional, sendo que as mudanças políticas advindas da República não aconteciam isoladamente, faziam parte de uma conjuntura liderada pelos países imperialistas naquele momento histórico específico. Esses exigiam o desenvolvimento da industrialização em escala global.

Resta claro que, durante a Primeira República, em termos legais, a educação não era uma prioridade do Estado federalista brasileiro. Fazendo menção ao texto constitucional, apenas o ensino secundário e o ensino superior eram tratados como tal, havendo referência fugaz à educação fundamental. O texto reservava maior destaque aos direitos civis do que aos direitos sociais. Em termos constitucionais, vislumbra-se que os direitos sociais são históricos e não podem estar desvinculados de sua real efetivação. De acordo com Evaldo Vieira:

Na realidade, não existe direito sem sua realização e sem as suas mediações. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da lei irrealizada, do direito positivo, do niilismo de valores; ou então do direito natural, histórico ou não, do apriorismo dos princípios e das leis, que estão sempre onde não são esperados. (VIEIRA, 2007, p. 60).

Relacionando a citação acima com a Constituição de 1891, concluo que esta não disciplinava sequer normas que condiziam com as reais necessidades sociais, inclusive afirmo que houve um retrocesso, pois, a título exemplificativo, a primeira Constituição da República não previu o direito à instrução gratuita como a

Constituição Imperial. De acordo com os autores Carlos Roberto Jamil Cury, José Silvério Baía Horta e Osmar Fávero:

[...] sob o ímpeto de um Estado federativo e não interventor nas relações contratuais e acalentando as ilusões de uma generalizada “sociedade de (indivíduos) iguais”, a educação escolar primária sequer conseguiu avocar para si, ou melhor, reinscrever o princípio da gratuidade, tal como rezava a Constituição Imperial de 1824. (CURY; HORTA; FÁVERO, 1996, p. 06)

Tal situação se deveu à correlação de forças sociais do período e a continuidade das forças políticas que se organizaram, ainda durante o império, pois tanto na fase do Brasil imperial quanto na Primeira República, os detentores do poder político constituído não possuíam um compromisso social, o que significa afirmar que: “Ter-se-ia formado desde o Império uma espécie de cultura elitizada, de tal forma que nem mesmo a ruptura com a ordem anterior abriria espaço para um dos princípios mais caros ao liberalismo, a saber, a difusão de ideias”. (CURY; HORTA; FÁVERO; 1996, p. 07). Os autores ainda afirmam “[...] na verdade, assim se fez porque a tarefa da educação popular era considerada de menor importância pela elite governante.” (CURY; HORTA; FÁVERO; 1996 p. 07). Contribuindo com esse entendimento, Celso de Rui Beisiegel menciona que a Primeira República evidenciou a dualidade do sistema educacional, um federal e outro estadual. Para o autor: “[...] desta forma, desobrigando-se a União de qualquer responsabilidade e sendo incerta a participação municipal e particular, passava a depender dos Estados a sorte da educação popular.” (BEISIEGEL, 2011, p. 39).

Faço os seguintes questionamentos: o que é público e o que é privado nos primórdios da Primeira República brasileira? Como se configura a relação público-privada na educação neste contexto? A esfera pública estatal sempre esteve permeada pelos interesses dos setores privados, desde os tempos remotos da nossa República. Ainda de acordo com Sergio Castanho:

Nesse caso, o que se poderia dizer a respeito do início em 1890 da “história da escola pública propriamente dita” é que a criação dos grupos escolares pelos republicanos paulistas a partir de 1890 foi acompanhada de uma proclamação enfática da preferência ou anterioridade ideal da escola pública em relação ao particular. Da mesma forma, junto com o caráter público, proclamava-se a laicidade e a gratuidade da educação escolar pública. Ambas, porém ficaram no nível das proclamações, porque de fato o ensino religioso nunca foi de todo abolido nem a gratuidade completamente assegurada, permanecendo em brechas cuidadosamente ocultadas, mas existentes (CASTANHO, 2011, p. 96).

Entre o prescrito e o real, entre o legal e o material, existia um profundo distanciamento em termos histórico-educacionais no Brasil. Quando me propus a analisar o histórico da relação público-privado no Brasil, especialmente na etapa inicial da instauração da República, inferi haver muitos interesses em disputa, que acabaram redefinindo as fronteiras desta relação. Neste período, vislumbra-se um esforço para a construção da esfera pública, e a educação como parte deste processo sofre as consequências, pois se declara pública, mas não existe a contrapartida em termos de financiamento, acesso e difusão, abrindo espaço para os interesses privados, ou como menciona o autor “criam-se brechas” para a ação privada e a influência católica, no qual se afigura uma espécie de continuísmo, se relacionado ao período imperial. De acordo com Carlos Jamil Cury (2001):

A intenção de difundir o ensino na busca de uma democracia que aliasse à cidadania com a superação do estado de ignorância da população deve ser tão encarecida quanto à laicização. Intenção que teve restrita execução dado que a vontade política se sustenta na correlação de forças, forças que expressam interesses de classe! (CURY, 2001, p.114).

Concordo com o argumento levantado pelo autor, uma vez que, quando se trata da promoção de direitos sociais, no caso aqui o da educação, vê-se que historicamente estão alinhados aos interesses privados e resultam em uma educação pública de matriz essencialmente contraditória, haja vista o período ora analisado, que se vincula aos interesses da burguesia agroexportadora. Deste modo, afirma Maria Luisa Santos Ribeiro:

Para que se apreenda a característica básica da organização escolar no período republicano, necessário se faz a compreensão da característica, também básica, da sociedade brasileira. E isso requer o esclarecimento dos significados do combate ao florianismo, que são: a) afastar do poder o componente militar que nele representava a camada média; b) utilizar o novo regime (republicano) para conseguir antigos fins (atendimento dos interesses da camada senhorial) [...] o possível e mais conveniente era a reunificação das forças dominantes como condição de conseguir-se o que foi afirmado no item b. E a queda de Floriano Peixoto representa a vitória desse grupo e a solução da crise política. As possibilidades de saída da crise econômica pareciam ser a aliança com a burguesia internacional e a reorganização interna. (RIBEIRO, 2010, p. 57-58)

Tais medidas foram tomadas porque o país se aliou aos interesses internacionais por meio da realização de reformas políticas e econômicas³, direcionadas aos interesses do capital internacional e, no plano interno, à implantação da “política dos governadores”, repassando a responsabilidade para cada unidade federada como um exemplo da descentralização política, que já fora mencionada. Para Nelson Werneck Sodré, quando trata da “política dos governadores”, afirma que:

Tratava-se de entregar cada Estado Federado, como fazenda particular, à oligarquia regional que o dominasse, de forma a que esta, satisfeita em suas solicitações, ficasse a tarefa de solucionar os problemas desses Estados, inclusive pela dominação, com a força, de quaisquer manifestações de resistência. [...]. Para isso, aquelas oligarquias ou organizavam forças irregulares próprias, à base de um banditismo semifeudal, ou valiam-se de organizações policiais assemelhadas em tudo e por tudo a verdadeiros exércitos regionais. (SODRÉ, 1973, p.304).

Em suma, constata-se que de fato os entes federados se sobrecarregaram em atribuições e responsabilidades a partir do advento da República e, com isso, a administração dos estados estava sob a incumbência da elite “burguesa agroexportadora”, concentrando tanto a responsabilidade pela condução dos negócios públicos e/ou privados, como também pelos lucros advindos, em grande parte, da exploração do homem do campo. Fez-se necessário iniciar a modernização do país, para ajustar-se à nova realidade econômica. A modernização significava criar condições para o avanço do sistema capitalista. A consequência direta foi que a maioria da população teve que suportar os custos da modernização sem, contudo, ter acesso aos benefícios da tal “modernidade”, como no caso a organização e a promoção da educação.

A grande parcela da população brasileira estava alijada da maioria dos benefícios e conquistas da modernização da estrutura estatal e, em se tratando da educação brasileira, houve um descompasso entre a influência internacional e a

³ O grande beneficiário das reformas de 1898 foi, sem dúvida, a finança internacional. Representada neste caso pelo London & River Plate Bank, intermediário do acordo com os credores, ganhará novas posições no Brasil junto ao seu governo. Os seus representantes assumirão o direito de velarem diretamente pelo cumprimento do acordo feito, e fiscalizarão oficialmente a execução das medidas destinadas a restaurar as finanças do país. Entrelaçam-se assim, intimamente, seus interesses e suas atividades com a vida econômica brasileira. E esta não lhes poderá mais, tão cedo, fugir. Consolidara-se uma situação de dependência que se vinha formando havia muito, mas que somente agora encontrará seu equilíbrio. (PRADO Jr, 1969, p. 221)

realidade local. Contribuindo para o debate, continuamos com o posicionamento de Maria Luisa Ribeiro:

A dependência cultural traduz-se nisto: falta de capacidade criativa e atraso constante e cada vez mais profundo em relação ao centro criador que serve de modelo. [...] Enquanto uma reforma, com base em determinado modelo, era vista como solução para os problemas apresentados pelo modelo anterior, os problemas reais agravavam-se e, no dia a dia escolar, profissionais e alunos “solucionavam como podiam”, isto é, improvisadamente e, portanto, também de forma ineficiente. Daí sair desacreditada tanto a teoria importada, e por isso desligada da prática, como a prática sem teoria, ou melhor, uma prática com base numa “teoria” fruto do senso comum, em que não se tem consciência clara das razões de nossa forma de agir. (RIBEIRO, 2010, p. 60).

Quando a autora faz referência à “teoria que foi importada”, pode-se mencionar que, dentre as influências que a República brasileira sofreu, uma delas foi da teoria positivista, criada no séc. XIX pelo francês Augusto Comte. Ela foi importante no processo de formação do Estado nacional, e será analisada no próximo subitem. Em termos educacionais, constata-se que a realidade republicana era desafiadora, especialmente para os sujeitos da educação, pois estes acabaram, em algumas circunstâncias, sendo os principais titulares pela sua promoção, configurando assim os autênticos sujeitos em relação, ou seja, as forças em relação durante a primeira fase republicana. Esta tese parte do pressuposto de que a relação público-privada na educação é consequência direta das forças em relação, sendo que devemos analisar, *a priori*, como se constituiu a esfera pública no Brasil. Sobre a noção de público, o reconhecemos como “direitos materializados em políticas”. A partir dessa noção, analisa-se a formação da esfera privada, não de maneira separada, mas em constante relação.

Especificamente sobre o período analisado, e partindo do entendimento acima exposto, observa-se que a responsabilidade pela promoção da educação, especialmente pelo ensino fundamental, foi entregue aos estados, antigas províncias, considerados, a partir da Constituição de 1891, entes federados. A seguir, será tratada outra influência ideológica, além do liberalismo, que foi o positivismo, relevante para a compreensão e o estreitamento da relação entre a esfera pública e a privada na educação.

3.2 O ESTADO REPUBLICANO E O POSITIVISMO: CONSEQUÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

A partir da Proclamação da República, a sociedade brasileira passou por uma série de transformações nas suas estruturas que visavam à construção de uma nação desenvolvida, em termos políticos, sociais e econômicos, ou seja, pretendiam inserir o país no contexto do desenvolvimento industrial mundial. Foi, neste momento, que aconteceu a consolidação do positivismo no Brasil, que teve na educação uma de suas estratégias. O ápice do positivismo no Brasil iniciou com a constituição da República até os anos 1920, pois, a partir dos anos 1930, a vertente liberal ganhou mais força, alicerçada aos valores da urbanização e da modernização nacional.

Nos seus primeiros anos, o positivismo defendia a premissa de que a educação era a alternativa cabível para a superação do passado imperial, e o lema passou a ser o da necessidade de “regenerar a sociedade”. Entretanto, até aquele momento, no Estado brasileiro, coexistiam duas visões educacionais que possuíam a mesma característica, isto é, a desobrigação da esfera pública a doméstica e a privada. A República brasileira defendia um considerável investimento nas escolas públicas, mas sob a influência do positivismo, teoria abraçada pelos militares republicanos. Dessa forma, a educação tornou-se, naquele contexto, um meio de propagação dos seus conceitos e valores de ordem e progresso, passando a influenciar a educação pública que estava sendo estruturada. Uma das características marcantes do positivismo na educação foram os critérios utilizados para a organização das disciplinas, no qual defendiam a segmentação, a separação dos conteúdos, sem diálogo e sem relação entre eles. O ensino privado, contudo, experimentava o seu período áureo sob a égide do Positivismo, pois este refletia o peculiar posicionamento em relação ao seu ensino, com base na hierarquia, ordem, progresso e senso de utilidade.

O positivismo é entendido pelo seu idealizador, Augusto Comte (1798-1857), não como uma teoria, mas como um sistema no qual fazem parte a filosofia positiva e o positivismo propriamente dito. O positivismo, segundo Augusto Comte, seria a teoria que respaldaria o “novo” sistema de governo republicano.

Augusto Comte entendia que o positivismo poderia fornecer o embasamento científico social para as novas Repúblicas, colocando o seu sistema como uma

inovação, um avanço para a modernidade. O positivismo defendia que a República seria capaz de romper com a ordem instituída no Estado feudal-teológico, ultrapassando os limites do individualismo, respaldando uma ordem social apoiada em valores científicos, de amor à pátria e de valorização da moral entre os indivíduos.

Ao mesmo tempo em que defendia os valores individuais, Augusto Comte era absolutamente contra o ativismo político. Como forma de inserir os operários nos espaços de participação política, a solução pensada pelo teórico e filósofo foi estimular a abertura dos chamados “Clubes”. Na concepção de Augusto Comte era comum os operários se reunirem nesses tipos de organizações, segundo ele, como forma de “reproduzirem a vida da sociedade burguesa”. A intenção de Augusto Comte era afastar os operários das ideias socialistas, fazendo-os incorporar e seguir as orientações positivistas. Assim, foram criados os chamados “clubes positivistas” onde eram passadas as ideias positivistas aos operários. De acordo com Mary Pickering:

Para incentivar a discussão de sua doutrina e para se opor aos socialistas, preconizou a criação de clubes positivistas para os operários que eram a “fonte principal da opinião pública” devido ao seu caráter moral e intelectual, e, ainda, a classe mais numerosa. Na República positivista os clubes se reuniam todos os dias, resolvendo problemas como a incorporação do proletariado à sociedade moderna. Desfazendo preocupações de que os clubes pudessem causar problemas, Comte não apresentou os operários como classe perigosa como tinha feito os adeptos da direita (PICKERING, 2007, p. 91).

O efeito prático dessa postura adotada por Augusto Comte, isto é, de criação dos chamados “Clubes Positivistas” foi a de promover entre os operários o afastamento em relação às ideias socialistas para desmobilizá-los, adaptando-os às orientações positivistas, pois entendia que os clubes se tornariam gradativamente o *locus* da opinião pública da época.

Os clubes positivistas significavam o espaço de convívio público das pessoas, mas, em certa medida, representavam a valoração dos aspectos privados. Para isso, esses clubes estimulavam a participação das mulheres nesses espaços, pois eles entendiam que elas possuíam uma função estratégica, a de “domesticar os homens”. Ainda tendo por base o ensinamento de Mary Pickering:

Sua “teoria feminina” ancorava-se no culto reinante da domesticidade. As mulheres deviam servir aos homens; não deviam trabalhar, possuir propriedade, ou participar da vida política [...] As mulheres, com sua ternura e sua competência em matéria de emoções, contestavam o caráter egoísta, superficial e estreito dos homens cuja razão “excessivamente fria”, dava a sociedade um direcionamento “sobretudo econômico”. Na República positivista as mulheres teriam a responsabilidade de tornar os homens mais sentimentais, logo, mais completos. (PICKERING, 2007, p.96).

No que diz respeito às fronteiras entre o público e o privado, percebe-se que, para o positivismo, essa linha fronteira se materializa na medida em que as mulheres passam a frequentar os clubes positivistas. O espaço reservado à participação das mulheres era entendido como “um meio de aproximar e combinar esferas públicas e privadas”. Quando menciono espaço reservado, significa dizer que as mulheres poderiam frequentar os clubes positivistas, mas tão somente o salão positivista. Esse local tinha como objetivo fortalecer a presença feminina com o intuito de “influenciar a postura política dos homens”, promovendo a “socialização” dos diversos grupos de interesse da época. Dessa forma, de acordo com os estudos de Mary Pickering:

Sob certos aspectos, os salões seriam o espaço público mais importante da República positivista, pois as mulheres que os mantivessem modificariam o orgulho masculino e a razão, fontes de muitas perturbações políticas e sociais. As mulheres lembrariam aos filósofos os males da ambição e do orgulho, e aos proletários, os perigos da violência e da inveja. [...] na República positivista, os salões seriam os únicos lugares em que as mulheres, os filósofos positivos e os operários poderiam falar livremente uns com os outros. Para incentivar seu papel no processo civilizatório, Comte queria que as mulheres frequentassem os clubes e templos positivistas, mas elas ali deveriam permanecer caladas, assim como os filósofos deveriam se abster de falar nos clubes e os operários nas igrejas. (PICKERING, 2007, p.99).

O que se pode observar é que o objetivo de Augusto Comte foi primeiramente o de utilizar a influência feminina, que era restrita ao convívio familiar, às relações privadas, também às relações sociais, às relações públicas, que foi amplamente justificada a partir da criação da “Religião da Humanidade”. Essa religião, concebida por Comte dentro dos seus princípios, ditava funções e atribuições específicas aos homens e às mulheres. No caso do papel feminino, foi inspirada na figura de Clotilde de Vaux, considerada o grande amor de Augusto Comte e a sua grande influenciadora.

Para os nossos positivistas, a elaboração da Religião da Humanidade teria sido possível pela junção do pensamento científico de Comte com a espiritualidade de Clotilde de Vaux. Comte teria tornado científico o estudo dos fenômenos sociais ou políticos pela introdução do método. Entretanto, o “problema da regeneração humana exigiu ainda que a elaboração filosófica de Augusto Comte se combinasse com a evolução moral de Clotilde de Vaux. Dessa colaboração resultou enfim a Religião Universal, em virtude do predomínio da humanidade sobre as Pátrias e as Famílias, mas também sobre os Deuses que a mesma Humanidade espontaneamente inventou...”. Essa afirmação da participação da mulher na formulação da Religião da Humanidade não possui um sentido igualitário construído de forma individualista. O contrário aproxima-se mais da intenção original. Trata-se da construção do todo, da unidade, a partir das diferenças. O homem, Comte, manifesta sua superioridade científica ou intelectual; a mulher, Clotilde, entra com sua força moral e afetiva.

A Igreja da Humanidade defendia que os homens eram por natureza superiores intelectualmente em relação às mulheres, que possuíam outras “virtudes”, dentre elas a capacidade de afetividade e de valorização da moral social, aspectos considerados naquela época o cerne da organização familiar.

O Positivismo acabou influenciando fortemente duas jovens Repúblicas da América Latina, especificamente o Brasil e o México. Uma das primeiras manifestações das ideias positivistas pode ser identificada com a publicação do jornal *O Guahyba*, considerado a primeira publicação da província sul rio-grandense.

Assim, o positivismo atraía os modernizadores conservadores, que desejavam os benefícios do progresso material sem prejuízo da hierarquia social. Augusto Comte parecia oferecer um modelo de desenvolvimento sem mobilização social, o que significa dizer, sem lutas sociais.

A Igreja defendia uma sociedade com valores próximos aos dos positivistas, pois, de acordo com Berenice Corsetti: “Ao lado dos valores universais, como paz, justiça, harmonia, solidariedade, gratidão, etc., a instituição definiu, no âmbito de sua pregação no Rio Grande, alguns elementos cuja defesa ela foi radical” (CORSETTI, 1998, p.131). Eram eles: a família, a propriedade, o trabalho, os bons costumes, todos relacionados com os fundamentos positivistas.

Como forma de exemplificarmos as implicações das ideias positivistas na educação, nos primeiros anos da República, mencionamos o contexto do Estado do Rio Grande do Sul, que, entre todos os estados federados, tinha sido o mais influenciado por tal orientação teórica. Exemplo disso foi a visão da bancada parlamentar gaúcha no que disse respeito à esfera da competência. A bancada defendia que a educação deveria ser priorizada a partir do “ensino livre”, de acordo

com Berenice Corsetti, “cabendo à iniciativa particular, atuar de maneira que considerasse mais adequada à questão”. Observo que a bancada gaúcha, no início da República, contribuiu de forma determinante com a desobrigação do Estado e com o estímulo à participação da iniciativa privada na promoção da educação.

Concomitantemente com as ideias positivistas, tem-se o desenvolvimento de outra corrente de pensamento político, o Liberalismo que possui dentre suas premissas a necessidade de o Estado promover direitos individuais aos cidadãos, não se responsabilizando com a promoção dos direitos sociais, que até este momento, sequer eram contemplados nos ordenamentos jurídicos, conforme podemos observar no plano de ensino secundário, de acordo com Berenice Corsetti:

A práxis da bancada gaúcha na Câmara federal, coerentemente com os pressupostos ideológicos que fundamentava seu comportamento, restringiu-se a resguardar os interesses da iniciativa privada, sobretudo por seu empenho na eliminação do estado docente. (CORSETTI, 1998, p. 151).

A participação da bancada gaúcha no Congresso Nacional, quanto às questões educacionais, caracterizou-se pelo estímulo à liberalização do ensino, tomando por base as orientações positivistas. Ela sempre buscou refrear as possibilidades de ampliação da intervenção da União, garantindo à iniciativa privada espaços privilegiados na área educacional. Tais articulações eram semelhantes às que foram adotadas no estado por Julio de Castilhos e Borges de Medeiros.

Júlio de Castilhos assumiu o governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1891 e iniciou a organização da chamada “máquina administrativa pública”, com base nos valores positivistas. Em termos educacionais, o governo utilizou a educação para promoção de interesses específicos: a educação foi reconhecida como condição para o avanço da modernização conservadora das estruturas estatais. Existia a intenção de fomentar a organização da escola pública, mas a educação deveria servir ao projeto positivista. De acordo com Berenice Corsetti “a escola foi, assim, um dos mecanismos de construção da hegemonia burguesa.” (CORSETTI, 1998, p. 154).

O Estado, em suas origens, assumiu uma autoridade central que foi exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas. Essas formas do direito exercidas pelo Estado tinham como função principal e específica instituir um Estado jurídico onde a liberdade de cada indivíduo pudesse coexistir

com a de outros. Isso se definiu por meio de leis expressas numa Carta Constitucional e com base em uma vasta produção legislativa, pela via de leis ordinárias e por decretos que fundamentalmente dialogassem com a perspectiva de um estado liberal, agroexportador e positivista. Desse modo, a educação foi utilizada como um instrumento para a edificação do “cidadão” brasileiro, segundo as necessidades do modelo econômico capitalista e de orientação liberal.

3.3 A REPÚBLICA VELHA OU REPÚBLICA DO CAFÉ COM LEITE: A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO E O “DIÁLOGO” ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Até o presente momento, procurei demonstrar a formação da organização política nacional a partir da Proclamação da República. Neste subcapítulo, irei problematizar especialmente a organização da educação nacional, dialogando com os fatores sociais, políticos e jurídicos do referido período histórico. Afirmo que uma das principais características dos primeiros anos da República, em termos educacionais, foi um estímulo à produção legislativa, que entre outras questões, almejava estabelecer a organização dos níveis e modalidades do ensino. Constatado ainda que uma das principais dificuldades, no que tange à análise do *status quo* educacional deste período, residiu justamente nos diversos contextos educacionais dispersos nas regiões brasileiras. Isso significa afirmar que tanto as antigas províncias imperiais, ou mesmo, os estados da federação, possuíam peculiaridades locais no que se refere ao processo de elaboração das normas relacionadas aos sistemas e redes de ensino primário e secundário. Assim, para tratar dos primeiros trinta anos da experiência republicana brasileira, eu irei me basear com ênfase na contribuição de Jorge Nagle, através da sua tese *Educação e Sociedade na Primeira República*, defendida em 1966 e publicada em 1974. De acordo com o autor:

O renascimento dos ideais liberais não deve ser julgado independentemente de mudanças que operavam ao nível dos setores econômico e social. A clarinada liberal precisa ser combinada com duas ordens de ocorrências. De um lado, com a passagem do sistema agrário-comercial para o sistema urbano-industrial, que vai se processando no tempo; de outro lado, rompem-se os alicerces da sociedade estamental e se estruturam as bases de uma sociedade de classes. Interpenetram-se, assim, os três níveis de realidade. Ao mesmo tempo em que se interpenetram, provocam a mobilidade estrutural que vai definir o período como de mudança, caracterizado pelo estabelecimento mais firme de requisitos de uma nova fase do capitalismo. (NAGLE, 1975, p. 78).

Jorge Nagle destaca que a primeira fase republicana foi ao mesmo tempo uma tentativa de consolidação do capitalismo com o estabelecimento de políticas urbanas, o que ele convencionou definir como um “fervor ideológico”, posto que a educação passou a ser vislumbrada como uma estratégia de superação do passado monárquico, de atrasos sociais e educacionais. Entretanto, este ânimo de renovação não se materializou em todo o país, restando a desigualdade e o aprofundamento das diferenças regionais, por mim anteriormente mencionada.

A questão educacional foi vista como uma condição para o incremento econômico nacional, uma espécie de passaporte para o ingresso no sistema capitalista e, para tanto, foi estruturada com tal finalidade, afastando-se, em grande parte, das reais necessidades dos sujeitos da educação e com vistas a impulsionar unicamente o desenvolvimento econômico. Os primeiros anos da República foram uma espécie de preparação, que o autor supracitado define em sua obra, do entusiasmo pela educação e do otimismo pedagógico que caracterizará a década seguinte.

Analisando o objeto deste estudo, o Estado brasileiro passou a se ocupar da tarefa de organização do sistema educacional, pois, até aquele momento, ao nos reportarmos ao Império, o contexto era de precariedade e abandono.

Uma das primeiras medidas do governo provisório foi a criação do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, através do Decreto nº 346, de 19 de março de 1890. Tal ministério, bastante peculiar, estava organizado em vários setores de atuação, e a educação não recebia o destaque necessário, estando organizada ao lado do setor de correios, um ministério atípico, com funções específicas que não se complementavam.

É interessante observar que uma das principais legislações no âmbito do Ministério da Instrução Pública, vincula a desresponsabilização da esfera pública à iniciativa privada, conforme podemos verificar ao se analisar os parágrafos do próprio art. 1º:

Art. 1º E' completamente livre aos particulares, no Districto Federal, o ensino primario e secundario, sob as condições de moralidade, hygiene e estatistica definidas nesta lei.

§ 1º Para exercer o magisterio particular bastará que o individuo prove que não soffreu condemnação judicial por crime infamante, e que não foi punido

com demissão, de conformidade com o disposto no art. 63 do presente decreto.

Para dirigir estabelecimento particular de educação será exigida esta mesma prova e mais o certificado das boas condições hygienicas do edificio, passado pelo delegado de hygiene do districto.

§ 2º Depois de iniciados os trabalhos do ensino, os directores de estabelecimentos particulares serão obrigados a franqueal-os á visita das autoridades incumbidas da inspecção escolar e da inspecção hygienica, e a remetter á Inspectoria Geral mappas semestraes declarando o numero de alumnos matriculados, sua frequencia, quaes os programmas e livros adoptados, e os nomes dos professores.

§ 3º Na parte relativa ao ensino, a inspecção dos estabelecimentos particulares limitar-se-ha a verificar que elle não seja contrario á moral e á saude dos alumnos.

§ 4º E' inteiramente livre e fica isento de qualquer inspecção official o ensino que, sob a vigilancia dos paes ou dos que fizerem suas vezes, for dado ás crianças no seio de suas familias.

O presente artigo vem ao encontro com o objeto deste estudo, pois evidencia a relação público-privada na educação, na medida em que o Estado, esfera pública, controla e fiscaliza os estabelecimentos que são administrados pela esfera privada. O primeiro destaque diz respeito à formação dos professores, que materializa a relação estabelecida entre a jovem República brasileira e o campo da política de formação dos profissionais em educação. O § 1º prescrevia como a única exigência para a realização do magistério em estabelecimentos particulares seria a de não possuir condenação judicial, resultado de crime infamante e que tivesse resultado em demissão. Assim, havia uma completa liberalização e incentivo à criação de estabelecimentos privados de ensino. Interessante mencionar que existia também um controle ideológico por parte do Estado, tendo em vista o texto do § 2º, pois, depois da criação dos estabelecimentos privados, estes deveriam encaminhar à chamada “Inspetoria Geral” informações sobre os alunos, o material didático e as leituras utilizadas, denotando um controle intelectual e da atividade docente.

Já no § 4º, era defeso aos pais, com total liberdade e sem controle estatal, quando o ensino fosse prestado no âmbito das famílias. Este parágrafo evidenciava a perspectiva positivista. Destaco outras passagens do Decreto nº 981, conhecido como a Reforma Benjamin Constant. Pode-se observar, a partir do art. 12, que a escola normal mesclava tanto as áreas literárias como científicas, mesmo que houvesse a tentativa de predominância da segunda em face da primeira área.

Art. 12. O Governo manterá na Capital Federal uma ou mais escolas normaes, conforme as necessidades do ensino, e a cada uma dellas será annexa uma escola primaria modelo.

Paragrapho unico. O curso da Escola Normal comprehenderá as seguintes disciplinas:

Portuguez, noções de litteratura nacional e elementos de lingua latina;
 Francez;
 Geographia e historia, particularmente do Brazil;
 Matematica elementar;
 Mechanica e astronomia;
 Physica e chimica;
 Biologia;
 Sociologia e moral;
 Noções de agronomia;
 Desenho;
 Musica;
 Gymnastica;
 Calligraphia;
 Trabalhos manuaes (para homens);
 Trabalhos de agulha (para senhoras).

É pertinente também observar a existência de uma escola-modelo, uma escola com padrões de ensino pré-estabelecidos, onde eram praticadas as habilidades das normalistas. Em seguida, analisarei outro artigo que trata da premiação pelo desempenho dos professores, prática esta que eu não concordo, porque se afasta dos princípios de gestão democrática, mas que no início do século passado já era admitida.

Art. 19. Os professores primarios, que nesta qualidade houverem servido com boa nota por dez annos, terão preferencia para a admissão gratuita de seus filhos em qualquer estabelecimento publico de instrucção secundaria, e terão direito á jubilação com ordenado proporcional, si por incapacidade physica provada o requererem.

§ 1º Os que contarem 15 annos de distinctos serviços, assim julgados pelo conselho director, como: publicação de livros escolares premiados, melhoramentos uteis introduzidos nas escolas, zelo, proficiencia e exemplar cumprimento dos deveres de seu cargo, terão direito a uma gratificação adicional correspondente á quarta parte do vencimento, e esta gratificação se juntará ao ordenado no caso de jubilação posterior.

O artigo estabelece a seguinte relação: professores com melhores avaliações X vagas para os filhos em escolas públicas, além de recebimento, no final do exercício docente, de um “ordenado proporcional”. Os professores que, ao longo da trajetória escolar, realizarem atividades que beneficiem a escola, atestando a eficiente produtividade acadêmica, como publicação de livros escolares etc., perceberão uma gratificação adicional que corresponderá à quarta parte do seu

vencimento. Ficava evidente que a educação, nos primeiros anos republicanos, era vista como um mecanismo de repasse de obrigações e de responsabilidades para outras esferas/sujeitos sejam elas/eles professores ou pais, definindo o caráter público, a meritocracia e a difusão do ensino privado. De acordo com Carlos Roberto Jamil Cury:

No terreno educacional, o Governo Provisório, criando a Secretaria de Instrução Pública, Correios e Telégrafos e decorrente dela, propõe a reforma expressa no Decreto 981. Mostra uma face pela qual os serviços seriam descentralizados, mas a direção seria centralizada. De algum modo estão presentes neste Ministério a estrutura federativa, a liberdade de ensino e o desejo da educação como mediação para a unidade nacional. (CURY, 2001, p. 113).

Logo em seguida à sua criação, o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos foi extinto. Tal fato ocorreu nos momentos finais do governo de Mal. Deodoro da Fonseca, mas as consequências se deram durante o governo de Floriano Peixoto (1891-1894), após a renúncia do Mal. Deodoro da Fonseca (1889-1891). O início do Governo de Floriano Peixoto foi caracterizado por turbulências políticas. O Ministério da Instrução foi incorporado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e, não mais sob a denominação de ministério. Passa a ser chamado de “Diretoria Geral da Instrução Pública”.

Após a renúncia de Deodoro, Floriano tomou posse em 23/11/1891. E governou com um número menor de ministérios e com redefinições de nomes e funções. E entre os extintos estava o Ministério da Instrução Pública, Correio e Telégrafos. O Ministério foi extinto, já dentro do regime constitucional, em virtude do art.10, da Lei 23 de 30/10/1891. Por este mesmo artigo, houve a extinção dessa pasta e sua recomposição, sob a forma de Diretoria Geral de Instrução Pública, no novo Ministério da Justiça e Negócios Interiores que, por sua vez, representou a fusão dos antigos Ministérios da Justiça, do Interior e da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. Diz o art. 4º: São de competência do Ministerio da Justiça e dos Negocios Interiores: (...) de tudo o que for concernente ao desenvolvimento das sciencias, lettras e artes. À instrucção e à educação e seus respectivos institutos, nos limites da competência do Governo Federal, inclusive a catechese dos índios. (CURY, 2001, p. 97-98).

Observe que houve um enxugamento da máquina pública. A educação, ou ainda, a instrução pública, passa a ser organizada sob a tutela do Ministério da Justiça, que acaba relacionando-a apenas à perspectiva estatística, relatando o número de alunos matriculados, o número de escolas criadas, sem uma

preocupação/um entendimento das reais demandas educacionais que o país atravessava naquele momento.

Em termos gerais, verifica-se que a Reforma Benjamin Constant, a primeira de outras reformas, que possuiu o condão de estabelecer a organização do sistema educacional brasileiro, evidencia algumas características que importam para a nossa análise, tais como: centralização dos processos educacionais pela esfera federal; incentivo à criação de estabelecimentos privados; premiação aos professores mais avaliados, precarização salarial e influência das ideias positivistas. Em relação específica à premiação dos professores mais avaliados, tal prática está vinculada diretamente à lógica de mercado, uma forma de privatização da educação.

De 1901 a 1911, a educação no Brasil se orientou pelo Código Epiácio Pessoa, que foi regulamentado pelo Decreto nº. 3.890, de 1º de janeiro 1901. Ele aprovava o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este documento procurou estabelecer normas gerais, fixando-as para a equiparação das escolas particulares e para o processamento dos exames de madureza. Também se ocupou de questões como programas, exames e o salário dos professores. Uma das inovações deste decreto foi a possibilidade de as mulheres realizarem os cursos secundários e superiores e da equiparação das instituições de ensino públicas e privadas.

Analizando especificamente a relação público-privada na educação, é imperioso citarmos o que consta no art. 361: “Aos estabelecimentos de ensino superior ou secundario, fundados pelos Estados, pelo Districto Federal ou por qualquer associação ou individuo, poderá o Governo conceder os privilegios dos estabelecimentos *federaes congeneres*”. Tal texto afirma que a participação da esfera privada era amplamente estimulada, a partir da concessão de vantagens e privilégios federais. Igualmente, os Estados-membros também foram estimulados a organizarem o seu sistema educacional. Infere-se que, até o momento, não existiu efetivamente um projeto de educação nacional, sendo que a esfera federal assumiu a função de mera supervisão, pois a ela cabia a função da expedição de normas e regulamentos que fixavam as orientações a serem observadas. No art. 362, ficam especificados os pressupostos de que as entidades públicas, pertencentes aos Estados e aos estabelecimentos privados deveriam possuí-los para gozar dos privilégios conferidos pela esfera federal.

Art. 362. Para que esses institutos possam ser reconhecidos e gosar de taes privilegios, deverão satisfazer as seguintes condições:

I. Constituir um patrimonio de 50 contos de réis pelo menos, representado por apolices da divida publica federal e pelo proprio edificio em que funcionar ou por qualquer desses valores;

II. Ter uma frequencia nunca inferior a 60 alumnos pelo espaço do dous annos;

III. Observar o regimen e os programmas de ensino adoptados no estabelecimento federal.

§ 1º Aos institutos de ensino secundario creados e custeados pelo Governo dos Estados e do Districto Federal não se estende a obrigação constante do n. I.

§ 2º Nenhuma collectividade particular será admittida a requerer a equiparação do instituto que houver fundado ou mantiver, sem que mostre ter adquirido individualidade propria, constituindo-se como sociedade civil na forma da lei n. 173 de 10 de setembro de 1893.

Para os estabelecimentos particulares gozarem dos privilégios estabelecidos na lei, deveriam comprovar certa liquidez e disposição em seguir o regime e os programas estabelecidos pelo governo federal. Já para os estabelecimentos mantidos pelos estados-membros, a exigência ficava restrita à observância das normas publicadas pelo governo. Outra exigência exclusiva para os estabelecimentos privados:

Art. 366. A' vista dos documentos apresentados, o Governo nomeará um delegado de reconhecida competencia, o qual fiscalizará o instituto pelo espaço de dous annos e em relatorios semestraes exporá quanto observar sobre o programma o merecimento do ensino, processo dos exames, natureza das provas exhibidas, condições de admissão á matricula, idoneidade moral e technica do director e do corpo docente, existencia, de laboratorios e gabinetes necessarios ao ensino, frequencia do instituto e o mais que possa interessar.

Paragrapho unico. O delegado fiscal perceberá a gratificação annual de 3:600\$, paga pelo instituto, que a recolherá, em prestações semestraes, à repartição federal pelo Governo designada.

Analisando atentamente o artigo acima citado, percebo algumas semelhanças à realidade atual, pois quando eu estava realizando a dissertação de Mestrado, que possuiu como objeto de análise: “A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação”⁴, trouxe o exemplo da parceria realizada entre os anos de 1997-2007 com o Instituto Ayrton Senna – IAS⁵ e o município de Sapiranga, no qual verifiquei a existência do

⁴ Ver: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16397>. Acesso em 19/09/2014.

⁵ Para aprofundamento dessa temática ver: LUMERTZ, 2008.

“interventor”, semelhante ao “delegado”, mencionado no artigo supracitado. O “interventor”, assim denominado pelo IAS, era um servidor público destacado de suas funções que assumia a tarefa de fiscalização do cumprimento das metas e a execução dos programas do IAS. Essas informações eram encaminhadas ao setor pedagógico da escola, que enviava para o Sistema Ayrton Senna de Informação – SIASI, o controle todos os fluxos administrativos e pedagógicos da escola, restando a égide da educação pública sob o controle de uma entidade privada.

Seguindo na seara das reformas educacionais, o próximo destaque que importará para a nossa análise é o da Reforma Rivadávia, estabelecida pelo Decreto nº. 8.659 - de 05 de abril de 1911, que aprovava a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Esse decreto foi uma das primeiras medidas sancionadas durante o governo de Hermes da Fonseca (1911-1915). A reforma, de acordo com Carlos Jamil Cury, deixa evidente a relação que a República brasileira pretendia estabelecer com a educação, uma vez que a “desoficialização do ensino público é explicitamente assumida” (CURY, 2009, p.723). Ainda, segundo Carlos Jamil Cury, este é o perfil do governo de Hermes da Fonseca:

Vitorioso nas eleições disputadas com Rui Barbosa e sua *campanha civilista* tomou posse como presidente da República com mandato entre 1910-1914. Hermes da Fonseca, tendo sido aluno de Benjamin Constant e fundador do Clube Republicano do Círculo Militar, aderiu ao ideário positivista. [...] destacou-se por uma política externa de aproximação com os Estados Unidos da América e, internamente, teve de enfrentar a Revolta da Chibata (1910) e a Campanha do Contestado (1912-1915). Deu continuidade à construção de ferrovias e à implantação de escolas técnico-profissionais. [...] na composição de seu Ministério, defendendo em seu plano de governo *uma liberal organização do ensino*, Hermes da Fonseca chamou para titular da pasta da Justiça e Negócios Interiores seu conterrâneo Rivadávia Cunha Corrêa (1866-1920). Formado em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (São Paulo), também ele era positivista, tendo ocupado muitos cargos eletivos. Foi deputado estadual, federal em vários mandatos, senador pelo Rio Grande do Sul, foi prefeito do Distrito Federal, ministro da Fazenda e ministro da pasta que se ocupava da Educação. Como a via da desoficialização, pela via parlamentar, fracassara, a sua viabilidade teria lugar pelo Poder Executivo. (CURY, 2009, p. 720; 721 e 722).

<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15337>. Acesso em 19/09/2014.

COMERLATTO, 2013.

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71281/000879226.pdf?sequence=1>. Acesso em 19/09/2014.

Portanto, a terceira reforma educacional, implantada na recém República brasileira, estava baseada na orientação positivista e no fortalecimento da atuação das forças armadas na esfera da administração pública. No campo educacional, ela privilegiou a chamada “liberalização do ensino”, resultando em uma ampla liberdade de atuação por parte da esfera privada. Permitiu, assim, tanto uma aproximação quanto um afastamento entre a esfera pública e a privada. Explico. A aproximação é comprovada a partir do amparo legal que a esfera pública concedeu para que a iniciativa privada pudesse promover a prestação educacional, da mesma forma que o Estado. Assim, aproximam-se. Entretanto, na medida em que se aproximam, acabam por se afastarem, pois a esfera privada, no âmbito da sua atuação, o faz com ampla liberdade e sem a fiscalização da esfera pública. Tal contexto encontra respaldo na própria exposição de motivos que fundamentou a Reforma Rivadávia. De acordo com Carlos Jamil Cury apud Moacyr:

Liberta a consciência acadêmica da opressão dos mestres, arredada destes a tutela governamental, em cujo passivo se inscrevem todas as culpas da situação periclitante a que chegaram as instituições do ensino, acredito dar um passo para frente com a atual organização. O que produzir o futuro cairá sob a responsabilidade das congregações.
(Rivadavia Corrêa, na Exposição de Motivos da Lei Orgânica, in: Moacyr, 1942, p. 14).

Sem dúvida, esta é uma das principais características do documento e que não está explícita, mas, analisando a exposição de motivos, pode-se constatar a ênfase na desobrigação do Estado, sob a alegação de que a esfera pública seria a responsável pelo atraso educacional brasileiro.

Passo agora a tratar de alguns dos seus artigos que importam para a nosso objeto de estudo. A questão da desoficialização, que significa o ato pelo qual o Poder Público declara e reconhece nulo o ato de oficialização, mantendo seu caráter particular, está expressa no primeiro artigo do decreto: “Art. 1º A instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos creados pela união, não gosarão de privilegio de qualquer espécie”. Para Carlos Jamil Cury:

Aqui está a desoficialização. É o fim do Estado Educador, é a famosa defesa positivista de que o *poder espiritual* não pode ser tutelado pelo *poder temporal* dos governos. O diploma era considerado um ato oficial de governo cujo *privilégio* seria o de ser oficial e de ser o critério para a equiparação existente até então desde o Império. (CURY, 2009, p. 725).

Percebo que existiu um retrocesso ao compararmos a atuação do período imperial no campo específico da emissão de diplomas, pois, anteriormente à Proclamação da República, a concessão de tais documentos era um ato governamental, portanto, oficial, ressaltando as devidas proporções relacionadas ao centralismo político monárquico. O que confirmo é que com a instauração da República, nos seus primeiros anos, constata-se uma espécie de distensão, um descompromisso da esfera pública, respaldando a atuação privatista na educação e explicitada no artigo 1º, do Decreto Rivadávia. No art. 2º, está evidente a perspectiva da desresponsabilização da esfera federal: “Art. 2º Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, daqui em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático quanto do administrativo”.

Os institutos educacionais passam a partir desse momento a serem de responsabilidade autônoma, isto é, tornam-se corporações. Do léxico, “corporações” significa um conjunto de órgãos que administram ou dirigem determinados serviços de interesse público, mas por particulares. Corroborando com a minha análise, no art. 7º, é possível observar aspectos do financiamento das corporações. De acordo com o dispositivo:

Art. 7º A personalidade jurídica investe as corporações docentes da gerencia dos patrimonios respectivos, cuja constituição se obterá da seguinte fôrma:

- a) com os donativos e legados que lhes forem destinados;
- b) com as subvenções votadas pelo Congresso Federal;
- c) com os edificios de propriedade do Estado, nos quaes funcționarem os institutos;
- d) com o material de ensino existente nos institutos, laboratorios, bibliothecas e o que para elles for adquirido;
- e) com as taxas de matricula, de certidões, de bibliotheca, de certificados e das que, por força desta lei, venham a reverter para o dito patrimonio.
- f) com as porcentagens das taxas de frequencia dos cursos, das inscrições em exames, etc., etc.

O interesse público é o conjunto de necessidades e vontades de uma coletividade, em que a satisfação pode ser realizada por uma entidade pública, associativa ou privada. São milhares as entidades de direito privado sem fins lucrativos consideradas de utilidade pública, mais precisamente porque se reconhece nelas um escopo de natureza e interesse social. Todavia, tanto em relação ao contexto supra, no qual figuravam as corporações docentes, quanto na atualidade, no qual se destacam as entidades do Terceiro Setor, conclui-se que

ambas se responsabilizam por atividades que são pertinentes à esfera pública. Entendo que, uma vez que o Estado deixa de prestar um serviço público, repassando a responsabilidade pela sua execução para tais entidades, estas não são meramente auxiliares do poder público, pois agem em lugar da esfera pública.

O que se observa é que o financiamento dessas corporações estava restrito às doações, utilizadas como taxas de matrículas, às inscrições nos exames, dentre outras contribuições, sendo que apenas suplementarmente reside o financiamento público, condicionado a uma mera expectativa, expressa na alínea “b” do art. 7º, dependendo da aprovação do Congresso Federal. Nas palavras de Carlos Jamil Cury:

A nova personalidade jurídica ganhava a possibilidade de gerir seus próprios recursos, seu patrimônio, advindos do Estado, mas não lhe cabia vendê-los ou dispor dos mesmos sob a forma de alienação. Nos termos do comentário, trata-se de aliviar os cofres públicos desse ônus e implicar os institutos na busca de recursos próprios, sobretudo de doações. A referência à Alemanha e aos Estados Unidos é feita como exemplo modelar da nova personalidade jurídica (CURY, 2009, p. 726).

Outra manifestação da desobrigação do Estado no campo educacional, aprofundadas a partir da vigência da Reforma Rivadávia, vinculou-se à proteção das garantias do corpo docente e do pessoal administrativo. Nos arts. 126 e 127 ficaram evidenciados que o governo se compromete apenas com as “regalias” que tais profissionais possuíam até a entrada em vigor do decreto ora analisado. Interessante mencionar o papel desempenhado pelos positivistas, salientando a atuação dos mesmos no Congresso Nacional, onde diversas de suas ideias foram consubstanciadas na Reforma Rivadávia Correa, em 1911. Esse ideário estava alicerçado na máxima positivista: “ensine quem quiser, onde quiser e como puder”, o que se refletia em três preceitos doutrinários: abolição dos privilégios de diplomas; redução da intervenção do Estado ao simples papel de auxiliar da iniciativa privada, em relação ao ensino secundário e superior, e manutenção integral do ensino primário oficial não obrigatório.

De acordo com o texto dos dispositivos: “Art. 126 – Ao corpo docente e ao pessoal administrativo de cada um dos estabelecimentos que passam a ser emancipados, o Governo garantirá as regalias moraes e materiaes a que têm direito pelas leis até agora em vigor”. O que significa dizer que o governo não se retirou totalmente, não deixou de repassar parte do seu orçamento aos institutos.

Entretanto, este repasse não é o principal, fazendo com que os institutos, ou seja, as corporações autônomas tivessem que recorrer a outras fontes de financiamento. No art. 127 fica constatado o caráter suplementar do governo no financiamento da educação:

Art. 127. Os docentes e funcionarios, nomeados na vigencia do regimen escolar creado pela presente lei, receberão os seus vencimentos na thesouraria do instituto a que pertencerem.

Paragrapho único. Para este effeito e demais despesas, o Governo entregará aos institutos de ensino, enquanto os patrimonios delles não bastarem á satisfação das necessidades materiaes e pedagogicas, e sob o titulo de subvenção, as quantias necessarias e votadas em lei.

Assim, somente quando o patrimônio dos institutos não for suficiente, o governo passará a atuar com um perfil secundário, dependendo de votação pelo Congresso Federal no que tange à dotação orçamentária suplementar. Seguindo na seara do financiamento, dispõe o art. 139:

Art. 139 – Aquelle ou aquellos dos institutos comprehendidos no art. 4º que, dispondo de recursos propios e sufficientes, prescindirem de subvenção do Governo, ficarão, por esse facto, isentos de toda e qualquer dependencia ou fiscalização official, mediata ou immediata.

O art. 139 reafirma a perspectiva de desoficialização do ensino, alinhado na perspectiva positivista e liberal republicana. A partir da análise de alguns dos dispositivos do Decreto nº. 8.659/1911, eu vejo que esse se confere aos institutos total responsabilidade pelo cumprimento de suas funções. A consequência imediata no bojo da publicação do referido decreto é a abertura de várias escolas, das mais variadas matizes, resultado da postura flexível, ou mesmo permissiva, adotada pelo governo no que diz respeito à fiscalização de tais entidades.

De tudo o que foi exposto, resta-me também o entendimento de Jorge Nagle, que defende o argumento de que o decreto não impulsionou a total desoficialização, mas que causou uma “balbúrdia na vida escolar” brasileira, em contraste com a posição de Carlos Jamil Cury, que defende o caráter eminentemente desoficializador do decreto. Para este autor:

[...] proposta pelo Ministro Rivadavia Correa, a terceira reforma republicana aplica ao ensino secundário um regime de “amplas autonomias” sem que o mesmo chegue a significar uma “completa desoficialização”. Elimina os privilégios escolares, representados, no âmbito do ensino secundário, pelas cartas de bacharel e pelos certificados de exames ginasiais ou de preparatórios, conferidos, até então, pelo Ginásio Nacional e

estabelecimentos equiparados para que os estudantes tivessem condição legal de ingresso nas escolas superiores. [...] Diante das prescrições da Lei Orgânica, desaparece a necessidade de um curso secundário modelo, papel que vinha exercendo o Ginásio Nacional. O ensino oficial, uniforme, do sistema de 1901 cede lugar, então, a um ensino livre, diversificado e flexível, a realizar-se em estabelecimentos autônomos. Mas, em franco desacordo com as condições do meio escolar brasileiro, as medidas desoficializadoras de 1911 provocam “grande balbúrdia na vida escolar”, e nova reforma se impõe. (NAGLE, 1975, p. 144-145).

O autor se referiu à “balbúrdia”, que pode expressar o grande número de escolas que passaram a ser criadas sem a observância de critérios mínimos, atuando livremente, segundo concepções particulares diversas, em razão da desobrigação pública em sede educacional. De acordo com Carlos Jamil Cury: “Também, esse recuo permitiu a proliferação de escolas vinculadas ao ensino privado, de tal modo que à desoficialização se seguiu uma verdadeira privatização do ensino e uma grande dispersão formativa” (CURY, 2009, p.733). Ainda segundo este autor, conclui afirmando que:

Contudo, pode-se dizer que a Reforma Rivadávia, com sua desoficialização, foi muito original e buscou, em base à concepção positivista, outro campo para o desenvolvimento da educação. Esse campo apontava para um Brasil em que a sociedade civil como um todo ainda era muito fraca e sujeita aos interesses de uns poucos. Com isso, o recuo do Estado e sua eventual saída significaram um campo livre para toda a sorte de inescrupulosos tomarem de assalto à educação. Ficou a lição de que a saída ou o recuo do Estado em matéria de educação abre o campo para alguns setores sadios da sociedade civil. Mas, ao mesmo tempo, abre o flanco para transformar a educação, serviço público e bem público, em um serviço identificado com um bem qualquer, mercadoria vendável no mercado. (CURY, 2009, p.734-735).

Quando o Estado se afasta da promoção da educação, permite que representantes da sociedade civil, com os mais diversos propósitos, passem a promovê-la com um viés exclusivamente privatista, atendendo aos seus próprios interesses em detrimento da coletividade. Importa frisar que a citação acima está se referindo ao contexto dos primeiros anos da formação da República, e, ao mesmo tempo, não deixa de ser atual, tendo em vista o atual processo de estímulo ao estabelecimento das parcerias público-privadas por parte do Estado brasileiro.

Em 05 de janeiro de 1915, foi publicada a Lei n. 2.924, que tinha como objetivo fundamental realizar a reforma do Decreto Rivadávia, materializado no Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915. Assim, passamos para a quarta reforma educacional da primeira década da fase republicana. O decreto nº 11.530,

de 18 de março de 1915, ficou conhecido como Reforma Carlos Maximiliano, em homenagem ao então Ministro da Justiça. Dentre as pretensões do documento, encontrava-se a necessidade de reavaliar a questão da autonomia e do respeito ao ensino secundário oficial, possibilitando que o Governo Federal mantivesse um instituto-padrão para o ensino secundário. Outra alteração pretendida dizia respeito ao recebimento dos certificados dos exames “de preparatórios”, condição de exigência para o vestibular. Os alunos dos estabelecimentos privados deveriam realizar exames em algum ginásio oficial. Assim, admite-se, um restabelecimento do controle do Estado, tanto em relação às instituições públicas quanto privadas, tomando por base os dispositivos a seguir expostos:

Art. 11. As academias que pretenderem que os diplomas por ellas conferidos sejam registados nas repartições federaes, afim de produzirem os fins previstos em leis vigentes requererão ao Conselho Superior do Ensino o deposito da quota de fiscalização na Delegacia Fiscal do Estado em que funcionarem.

Art. 12. O Conselho Superior poderá indeferir logo o requerimento, se tiver informações seguras de falta de idoneidade dos directores ou professores do instituto.

Art. 13. Deferida a petição, será pelo presidente do Conselho proposto ao Ministro da Justiça e Negocios Interiores o nome de um brasileiro familiarizado com as questões do ensino, o qual será nomeado em comissão para inspecionar a academia.

Contrariando a tendência anteriormente proposta pelo Decreto Rivadávia, a expedição de diplomas volta ao controle estatal. Entretanto, essa função é efetivada por um profissional nomeado, que é apenas “familiarizado com as questões do ensino”, no caso o “inspetor”, conforme descrito no art.13. O órgão responsável pela sua nomeação é o Conselho Superior do Ensino, de acordo com o art. 30, alínea “a”, no qual estabelece, dentre outras, tal prerrogativa. Esse contexto sugere que havia uma carência de profissionais habilitados para o exercício na área educacional, pois não se exigia uma formação específica na área, apenas uma apropriação mínima acerca das questões educacionais, ou ainda, “ser familiarizado” com o ofício. De acordo com o art.14, são estabelecidos os critérios adotados pelo “inspetor”, assim denominado, o “fiscal do Estado” para a realização da supervisão das instituições de ensino, tanto pública quanto privada.

Art. 14. O inspector inquirirá, por todos os meios ao seu alcance, inclusive o exame de toda a escripta do instituto:

a) Se este funciona regularmente ha mais de cinco annos;

- b) Se ha moralidade nas distribuições de notas de exames;
- c) Se os professores mantem cursos particulares frequentados pelos alumnos da academia;
- d) Se as materias constantes dos programmas são suficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Pharmacia;
- e) Se, pelo menos, tres quartas partes do programma de cada materia são effectivamente explicadas pelo respectivo professor;
- f) Se ha exame vestibular e se é este rigoroso;
- g) Se a academia possui os laboratorios indispensaveis e se estes são utilizados convenientemente;
- h) Se o corpo docente é escolhido pelo processo de concurso de provas estabelecido na presente lei;
- i) Se as rendas da academia são sufficientes para o custeio de um ensino integral, das materias do curso, ministrado por professores sufficientemente remunerados;
- j) Se a quota de fiscalização é depositada na época legal.

A fiscalização se baseava em critérios pré-estabelecidos, como condições materiais (infraestrutura, laboratórios, regularidade no funcionamento), humanas (escolha do corpo docente através de provas e concursos) e ideológicas (moralidade como critério para definição das notas, vestibular rigoroso). Na alínea “c”, um dado chama a atenção que é o fato de que os professores, dentro das suas atribuições, deveriam ministrar cursos particulares para os alunos. O decreto não é claro em relação ao objetivo dos cursos, se as aulas eram complementares, qual era a sua periodicidade, a sua obrigatoriedade, como era a organização curricular, mas conclui-se que havia a possibilidade de os professores contratados pelo Estado, também ministrarem cursos privados para os próprios alunos das instituições privadas. Para Jorge Nagle, a Reforma Carlos Maximiliano se caracterizava como um decreto moderado no que diz respeito à atuação do Estado em termos educacionais, se comparado às legislações anteriores, especialmente ao texto da Reforma Rivadávia. Para o autor:

Consubstanciada no Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915, a quarta reforma republicana representa um meio termo quanto à interferência do Estado nos assuntos de instrução. Instituído a autonomia relativa, a nova lei reintroduz a tarefa disciplinadora e aperfeiçoadora do Governo Federal na instrução secundária do País. De modo particular, reintegra o Colégio Pedro II na sua função de estabelecimento-modelo, voltando-se mesmo para mecanismos anteriormente adotados. Da reforma Benjamin Constant conserva o caráter restrito da equiparação aos estabelecimentos estaduais (art.24). Das tradições do Império restaura os exames de preparatórios, pelos quais os estudantes não-matriculados em escola oficial podem obter certificados de estudos secundários reconhecidos pela União (art.84, §1.º). Da lei Rivadávia mantém a eliminação dos privilégios escolares e o exame

de entrada às escolas superiores, ou seja, o exame vestibular (art.78) (NAGLE, 1975, p. 145).

Ao editar o Decreto nº. 11.530/1915, ou Decreto Maximiliano, quando se afirma a “interferência do Estado” na educação, não existiu um avanço significativo, pois a sua atuação ficou restrita ao âmbito disciplinador, isto é, regulador, seja na expedição de normas ou mesmo fiscalizando a realização dos processos educacionais das instituições públicas, seja estabelecendo critérios de funcionamento para as entidades privadas. Entendo que uma das formas de atuação da esfera pública no campo educacional se materializava além do controle normativo, além da atuação direta na prestação educacional e além da garantia do seu financiamento. Nesse sentido, não identifico uma grande alteração na manutenção dos institutos, se compararmos aos textos do Decreto Rivadávia e da Reforma Carlos Maximiliano. O que se nota foi que existiu um controle maior do Estado no que tange aos valores estabelecidos para as taxas e certidões emitidas pelas Congregações que, a partir do decreto nº. 11.530/1995, elas deveriam passar pela aprovação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, tomando por base o parecer do Conselho Superior de Ensino, conforme o art. 9, “e”.

Art. 9º Constituirão o patrimonio dos institutos mantidos pelo Governo Federal:

- a) donativos e legados;
- b) subvenções votadas pelo Congresso Nacional;
- c) os edificios em que funcționarem os institutos, pertencentes outr'ora ao Estado;
- d) o material de ensino e as bibliothecas existentes nos institutos;
- e) as taxas constantes do art. 7º bem como as de certidões, diploma e quaesquer outras creadas pelas Congregações e approvadas pelo Ministro da Justiça e Negocios Interiores, por intermedio e após o parecer do Conselho Superior do Ensino.

O texto da Reforma Maximiliano realiza uma ressalva que importa destacar no art. 24, pois estabelece uma clara diferenciação entre as entidades públicas de ensino e as entidades privadas com fins lucrativos. “Art. 24. Nenhum estabelecimento de instrucção secundaria, mantido por particulares, com intento de lucro ou de propaganda philosophica ou religiosa, poderá ser equiparado ao Collegio Pedro II”, pois este último era o parâmetro escolar a ser utilizado pelos demais estabelecimentos. Entretanto, mesmo reputando uma diferenciação, afirmando o

caráter público, o Estado brasileiro se responsabilizou apenas pelas chamadas “instituições de referência”, fazendo com que, indiretamente, a esfera privada se tornasse mais expressiva. O art. 1º afirma tal alegação:

Art. 1º O Governo Federal continuará a manter os seis institutos de instrução secundária e superior subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dando-lhes autonomia didáctica e administrativa de acordo com as disposições deste decreto.

Em síntese, tomando como exemplo a promoção do ensino secundário, a obrigação pela sua efetivação pertencia essencialmente à esfera privada, restando ao poder público, a permanência das “instituições paradigmas”, que serviam de base para a criação de outras instituições. Jorge Nagle, assim contextualiza este período:

De 1890 a 1920, importa dizer ainda, o Poder Público se interessa apenas pela manutenção dos estabelecimentos-padrão que sirvam de modelo para as demais escolas secundárias do País. Com a preocupação restrita de preservar a qualidade do ensino, não atende às sugestões republicanas sobre a ampliação das oportunidades de curso ginasial, curso seriado. A União, pelo contrário, além de suprimir os cursos preparatórios anexos às Faculdades de Direito de São Paulo e Recife e à Escola de Minas de Ouro Preto, cria embaraços de natureza econômica, de que as exigências relativas à equiparação e às bancas constituem exemplos. Limita-se a conservar, na Capital da República, o Ginásio Nacional, isto é, o Colégio Pedro II, com seu Internato e Externato. Também os Estados, assim mesmo nem todos, mantém, em regra, apenas o ginásio-modelo nas suas capitais. As estatísticas comprovam, então, **ser a iniciativa particular que praticamente assume a responsabilidade de ministrar, no País, o ensino secundário.** (NAGLE, 1975, p. 146, grifo nosso).

Nagle (1975) é conclusivo ao afirmar que o ensino secundário estava sob a responsabilização direta da esfera privada e, por tudo isso, resta claro que não houve concretamente por parte do Estado brasileiro, ações efetivas em prol da difusão da educação, enquanto deveria ser ela uma prerrogativa de todos os cidadãos. Um exemplo disso é o fato de o ensino secundário ter ficado restrito a uma parcela reduzida da população, condicionado à cobrança de valores, tanto das instituições privadas, quanto das públicas. O autor assim fundamenta a relação público-privada na educação, tomando como parâmetro os desafios da efetivação do ensino secundário:

[...] à base do secundário, padrões econômico-sociais, pedagógicos e político-administrativos contribuem para que este ensino seja seletivo e, sobretudo, preparatório. Taxas, selos e contribuições concorrem para que

as escolas secundárias – públicas e particulares - além de reduzidas em número sejam instituições pagas, e, mais que isso, caras. Apenas no período da Lei Rivadavia, em decorrência das medidas desoficializadoras, nota-se um certo barateamento dos estudos. Dada à situação de ordem econômica e social que, assim, se configura, são os jovens afortunados que se beneficiam do ensino secundário. É preciso reconhecer, entretanto, que – dentro de limites estreitos, é certo – há, também, oportunidades para os menos afortunados. A estes jovens abrem-se, de um lado, a instituição de alunos gratuitos, marcando de maneira particular as tradições do Colégio Pedro II, e, de outro, o regime dos preparatórios parcelados que, de certo modo, diminuiu as despesas, principalmente aos que se relacionam com as taxas de matrícula e de frequência (NAGLE, 1975, p. 147).

A citação demonstra que o ensino secundário, quando promovido pela esfera estatal, era público, porém com uma conformação privada, na medida em que não era gratuito, sendo exigida da população uma contrapartida financeira em troca da sua prestação. Isso fazia com que parte expressiva da população não tivesse acesso a tal modalidade de ensino, gerando uma grande exclusão social, isto é, o ensino secundário foi transformado em um privilégio de classe que rejeitava grande parte dos estudantes. Cuidadosa é a afirmação do autor quando diz que, durante a Reforma Rivadavia, a principal característica foi o advento da “desoficialização do ensino”, que significava uma maior abertura para a participação privada. Os valores suportados pelos acadêmicos eram menores do que posteriormente a sua revisão.

De todo o exposto acima, eu noto que o ensino secundário era reconhecidamente um instrumento de prevalência da ordem social estabelecida, uma forma de ascensão ainda maior por parte daqueles sujeitos que já estavam em um *locus* privilegiado e que seriam os “novos bacharéis”. Como forma de ilustrar a promoção da instrução pública e a proximidade entre o público e o privado, tomo como exemplo o caso do Estado de São Paulo. Segundo Abreu (2012):

O Estado de São Paulo foi considerado um modelo aos demais. No período de 1889-1930 procurou-se enfatizar a viabilidade da escola para conquistar a sociedade. A escola passa a ser tão importante quanto à Igreja, uma vez que tem prédios majestosos e luxuosos também. Acreditava-se que a República seria capaz de acabar com as mazelas do passado. Tal transformação só seria possível por meio da educação. (ABREU, 2012, p. 159).

Desta forma, o ensino primário, se caracterizou como um meio para atingir um dos principais propósitos dos republicanos: a construção de uma verdadeira nação e, que de acordo com os seus ideólogos, seria concebida a partir da

promoção da educação para todos, ou, para o maior número possível de pessoas em prol da erradicação do analfabetismo. De acordo com Carvalho (2003):

Sedimentou-se nos anos 20, entre intelectuais que se aplicavam a pensar o Brasil e a avaliar a República instituída, a crença de que na educação residia a solução dos problemas que a identificavam. Este entusiasmo pela educação condensava expectativas diversas de controle e modernização social, cuja formulação mais acabada se deu no âmbito do nacionalismo que contamina a produção intelectual do período. Nesse âmbito, o papel da educação foi hiperdimensionado: tratava-se de dar forma ao país amorfo, de transformar os habitantes em povo, de vitalizar o organismo nacional, de construir a nação. Nele se forjava projeto político autoritário: educar era obra de moldagem de um povo, matéria informe e plasmável, conforme os anseios de Ordem e Progresso de um grupo que se autoinvestia como elite com autoridade para promovê-los (CARVALHO, 2003, p.13).

A educação primária, mais do que os demais níveis do ensino, estava profundamente relacionada à construção de um projeto de nação com um viés autoritário, pois, a partir do fomento à educação, esperava-se:

Regenerar as populações brasileiras, núcleo da nacionalidade, tornando-as saudáveis, disciplinadas e produtivas, eis o que se esperava da educação, erigida nesse imaginário em causa cívica de redenção nacional. Regenerar o brasileiro era dívida republicana a ser resgatada pelas novas gerações. (CARVALHO, 2003, p. 14).

“Regenerar a população”, “construir uma nação saudável”, “com vigor” e “disposta a seguir ordens pré-estabelecidas”. “Respeitar a disciplina” e, acima de tudo, “visar à produtividade e ao desenvolvimento do país”. Esses são os pressupostos da promoção da educação brasileira, principalmente, os do ensino primário, nas primeiras décadas do século XX, com o objetivo de fomentar a organização do trabalho. Assim:

Desta perspectiva, organizar o trabalho nacional era, sobretudo - com o concurso de uma escola que disseminasse “não o perigoso conhecimento exclusivo das letras, mas a consciência do dever domiciliário” – fixar o homem no campo, de modo a conter os fluxos migratórios para as cidades e a vitalizar a produção rural. Neste caso, o resgate do que se considerava uma dívida republicana fazia-se como proposta agrarista: “o que não feito oportunamente sê-lo-á agora e o trabalhador rural, livre, criará o cidadão útil, votado à propriedade do seu recanto.” (CARVALHO, 2003, p. 16).

A educação primária não era entendida como um instrumento de emancipação social, mas de “acomodação social”, voltado ao desenvolvimento da nação, segundo os interesses da elite agrária. Para tanto, a prestação educacional

destinada à massa de trabalhadores não poderia ser repassada amplamente para a esfera privada, pois esta se configurava como uma “questão nacional”, de relevância econômica e política. A União não se responsabilizava diretamente, conforme já mencionamos, mantendo somente algumas instituições secundárias (de referência) e as de ensino superior, descentralizando a responsabilidade pela educação primária para os Estados federados. Sobre a nacionalização do ensino, tomamos como base a contribuição de Nagle (1975):

Em 1917, o Governo Federal toma a decisão de fechar escolas estrangeiras que funcionavam em diversos Estados do sul do país; a partir de 1918, inicia-se a subvenção federal aos Estados, para a manutenção de escolas primárias criadas em substituição àquelas cujo funcionamento foi proibido em muitos núcleos estrangeiros. (NAGLE, 1975, p. 232).

Observa-se que a esfera federal passa a auxiliar com repasses de verbas os Estados, quando se tratava da manutenção das escolas que haviam sido organizadas pelos grupos estrangeiros, em sua maioria, pelos imigrantes que aqui se estabeleceram a partir do processo de abolição da escravidão (1888). O imprescindível era a construção do ideário nacional, pois, segundo os teóricos, intelectuais da época defendiam a premissa de que não havia sido construída, até então, uma nação verdadeiramente brasileira. No que tange ao financiamento da educação, os primeiros anos da República se caracterizaram por três formas específicas: as chamadas fontes autônomas de financiamento; as dotações orçamentárias dos governos e as dotações orçamentárias das câmaras municipais e estaduais. O papel assumido pelo governo central foi o de definição de estratégias de captação de fontes de financiamento para a educação.

Aos Estados Federados e às Câmaras Municipais cabia a função da promoção do ensino primário. Desde os primeiros anos do período republicano, o ideário da construção de uma instrução pública fora abordado pelos governos republicanos não somente com uma conotação cultural, mas, acima de tudo, política e social. Como forma de demonstrar a organização do ensino primário, tomaremos, como exemplo, o caso de São Paulo. De acordo com Souza (2006):

Nas décadas finais do século XIX, a educação popular tornou-se uma das bandeiras de luta dos liberais republicanos. Na província de São Paulo, as ideias de renovação do ensino consolidaram-se a partir da rica experiência das escolas particulares confessionais e leigas que foram instaladas na segunda metade desse século. Muitos republicanos que posteriormente

atuaram direta, indiretamente, na política educacional do novo regime estiveram envolvidos com essas escolas, seja oferecendo apoio, seja como alunos, fundadores, diretores, professores ou pais de aluno. [...] a atuação dos republicanos no campo educacional não se reduziu às escolas particulares, mas, sobretudo, esteve presente na implantação de iniciativas em prol da educação popular de grande repercussão política e social para a época. Em várias cidades, dedicaram-se a promoção de conferências educacionais, criação de escolas populares, cursos noturnos para adultos e fundação de escolas profissionais. Nesse esboço impetuoso de iniciativa particular, os republicanos fizeram da educação um meio de propaganda dos ideais liberais republicanos e reafirmaram a escola como instituição fundamental para o novo regime e para a reforma da sociedade brasileira (SOUZA, 2006, p. 52).

A citação, mesmo extensa, é relevante por várias razões: primeiramente para demonstrar que o inicial movimento republicano em prol da construção de uma educação pública partiu de uma experiência privada, oriunda das escolas confessionais e leigas. A segunda constatação é a de que a maioria dos representantes destes grupos privados passou a estruturar a educação popular, que se materializou nos Estados da Federação, a partir da emergência da promoção da instrução primária, com a criação dos chamados “Grupos Escolares”. Por fim, a educação é vista, em última análise, como um mecanismo de construção da nacionalidade brasileira, mas orientada, em grande medida, pela lógica da esfera privada. Se aceitarmos o argumento republicano de que a educação é o “motor do desenvolvimento da nação”, equivaleria afirmar que a nação brasileira perpassa na sua gênese a vinculação dos interesses dos grupos sociais hegemônicos, fundamentalmente expressos na elite agrária.

Respaldados neste argumento, a educação como condição de construção da nação, fez com que a instrução primária ganhasse embasamento público, sendo os Estados os seus principais executores. Para tanto, diante dessa responsabilidade, qual foi a solução pensada pelos entes federados? A organização dos grupos escolares. Tais grupos estavam baseados em dois argumentos: vantagens pedagógicas e econômicas. Nesse sentido, uma das primeiras medidas foi a de reunir os alunos em um mesmo espaço, como forma de “cortar custos” e, em seguida, as escolas foram organizadas preferencialmente nos grandes centros populosos, como forma de aproximar o maior número de alunos possíveis. (SOUZA, 2006, p. 64). Conforme a autora:

A criação das escolas centrais é colocada como uma questão simples e decorrente do processo de reforma, bastando reunir em um só prédio as escolas já existentes em uma localidade. Dessa forma, foram criados os grupos escolares, por via de um artifício legal segundo o qual, havendo mais de uma escola no raio de obrigatoriedade escolar, o governo poderia autorizá-las a funcionar em um só prédio. A denominação “grupo escolar” foi preferida a “escolas centrais”, ratificando o sentido mesmo da reunião das escolas, e aparece um ano depois no regulamento da instrução pública. De acordo com esse regulamento, nos lugares em que, em virtude da densidade populacional, houvesse mais de uma escola no raio fixado para a obrigatoriedade escolar, o Conselho Superior poderia fazê-la funcionar em um só prédio construído ou adaptado para este fim. [...] poderiam também receber nomes especiais em homenagem aos cidadãos que concorressem com donativos para a reunião de escolas. Dessa forma, o governo estimulava a contribuição dos particulares em troca de homenagem pública. (SOUZA, 2006, p. 64).

Desse modo, a instrução primária, celebrada como a principal responsável pela edificação da nação, que em última análise significava estimular no povo a capacidade de ler e escrever, podem ser entendidos, acima de tudo, como uma estratégia de poder dos republicanos. Sua promoção está associada a um aprofundamento da relação público-privada que, de alguma forma, passa a ser justificada por ambas as esferas. Podemos materializar tal aproximação, com a posição de interdependência assumida por cada um dos polos dessa relação. No caso da esfera pública, a mesma foi erigida a partir de padrões educacionais pré-estabelecidos, originários da iniciativa privada, acrescidos ao fato de que para ela eram imprescindíveis, para a própria manutenção dos seus espaços escolares, as doações realizadas pela esfera privada. Já para esta última, além do prestígio conquistado, pois a maioria das escolas públicas era batizada com o nome das “ilustres figuras” oriundas das classes hegemônicas, na maioria das vezes, das elites intelectuais, ainda conseguiam influenciar no conteúdo da proposta educacional como uma espécie de “paradigma educacional”. Outro dado interessante foi a precarização das condições de ensino, qualidade e permanência, pois estando as escolas aglutinadas em uma só, como forma de reduzir despesas, necessariamente poderia ocasionar uma dificuldade para os alunos que não podiam mais acessar a escola mais próxima, somente àquelas situadas nos centros urbanos. Podemos assim sintetizar:

A criação dos grupos escolares surge, portanto no interior do projeto político republicano de reforma social e de difusão da educação popular – uma entre as várias medidas de reforma da instrução pública no Estado de São Paulo implementadas a partir de 1890. A implementação dessa nova modalidade escolar teve implicações profundas na educação do país.

Introduziu uma série de modificações e inovações no ensino primário, ajudou a produzir uma nova cultura escolar, repercutiu na cultura da sociedade mais ampla e encarnou vários sentidos simbólicos da educação no meio urbano, entre eles a consagração da República. Ainda, generalizou no âmbito do ensino público muitas práticas escolares em uso nas escolas particulares e circunscritas a um grupo social restrito – as elites intelectuais, políticas e econômicas. (SOUZA, 1998, p. 30).

A estrutura das escolas primárias era pública, grandes prédios construídos como forma de enaltecer a importância dos valores do Estado republicano, porém a lógica, o modelo que fora instituído, era baseado em experiências anteriores das escolas privadas. Importante salientar que o modelo do estado de São Paulo foi seguido pela maior parte dos estados ricos, como bem observa Romualdo Portela: “Os estados mais ricos assumem diretamente a responsabilidade pela oferta de ensino, e os mais pobres repassam-na para seus municípios, ainda mais pobres”. Em relação ao paradigma paulista de educação, citamos Schueler & Magaldi (2008):

Ainda a respeito do papel exercido pelo “modelo escolar paulista” na constituição da forma escolar moderna no país, deve ser assinalada, por um lado, a sua força, que pode estar relacionada à própria centralidade ocupada por São Paulo no cenário político da primeira República, e pode ser observada, por exemplo, através das diversas viagens que educadores de outras partes do país empreenderam àquele estado, de modo a conhecer as mudanças lá operadas. Por outro lado, torna-se importante reavaliar as interpretações que reiteram a ideia da difusão desse modelo no país como um dado definitivo, sem conferir atenção suficiente às particularidades e distinções nos processos de conformação da escola primária brasileira. Assim, a circulação, apropriação e (re) invenção dos modelos educacionais se impõem como um problema central para o entendimento dessa questão. Nesse sentido, é preciso compreender, por exemplo, as especificidades de processos conduzidos em estados como Rio de Janeiro, Maranhão, Rio Grande do Norte, entre outros, que implantaram os grupos escolares, independentemente da participação dos paulistas. (SCHUELER; MAGALDI, 2008, p. 41).

Nos dias atuais, quando se trata da relação público-privada na educação, uma das questões mais debatidas é a propagação de modelos educacionais, as chamadas tecnologias educacionais, por parte das entidades do Terceiro Setor, para os estabelecimentos públicos de ensino, no qual não são levadas em consideração, as peculiaridades locais. Tais entidades serão aprofundadas no último capítulo desta tese, entretanto, é possível estabelecer, ressalvadas as particularidades de cada período, tomando por base a citação acima, certa semelhança com os primeiros anos republicanos, especialmente na promoção do ensino primário.

Um dos estados mais prósperos daquele período, e ainda hoje também, era São Paulo, que, diferentemente dos estados que não tinham condições de arcar

com os custos da educação, repassavam tal responsabilidade para os municípios, que, em última instância, eram ainda mais carentes financeiramente. Com isso, assumiu o compromisso em relação ao ensino primário, criando para tanto estratégias que visavam diretamente à expansão da educação e, sempre que possível, a “otimização” dos gastos públicos. Um exemplo disso foi a criação dos grupos escolares, que resultaram, em última análise, na extinção de várias escolas situadas em zonas distantes dos centros urbanos. Nesse diapasão, o modelo das escolas paulistas, em razão da posição de destaque que este estado assumia nacionalmente, se tornaram modelos a serem copiados pelos demais entes federados, sem considerar os aspectos regionais e culturais de cada região brasileira, vistos como uma ameaça para a autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino dos demais estados. Evidente que alguns estados resistiram a essa tendência e implantaram o seu próprio regime escolar, tais como o Rio de Janeiro.

Das questões que mais se destacaram neste contexto, foi o fato de que, tanto estados quanto municípios, não conseguiam arcar na plenitude com os custos da promoção do ensino primário. Diante dessa situação, foi editada a Reforma João Luiz Alves, de 1925, constante no Decreto nº 16.782, que determinava expressamente que a União deveria assumir parte da responsabilidade pelo financiamento do ensino primário, no qual restavam evidente no art. 24 do referido instrumento legal:

Art. 24 – O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão de ensino primário nos Estados, entrará em acôrdo com êstes para o estabelecimento e manutenção de escolas do referido ensino nos respectivos territórios. Parágrafo único – Êstes acôrdos serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento das despesas do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Art. 25 – Os acôrdos obedecerão às seguintes bases:

- a) – a União obriga-se a pagar diretamente os vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ anuais, e os Estados a fornecer-lhes casa para residência e escola, assim como o necessário material escolar;
- b) – as escolas subvencionadas serão de natureza rural;
- c) – os Estados obrigam-se a não reduzir o número de escolas existentes no seu território ao tempo da celebração do acôrdo, a aplicar 10%, no mínimo, de sua receita na instrução primária e normal, a permitir que a União fiscalize o efetivo funcionamento das escolas por ela subvencionadas, e a adotar nessas escolas o programa organizado pela União;

De acordo com Carlos Jamil Cury:

A Revisão Constitucional de 1925-26, mesmo trasladando maiores poderes à União à vista dos movimentos sociais e das relações de trabalho, não conseguiu restabelecer em nível nacional a gratuidade do ensino primário nem sua obrigatoriedade. Na mesma ocasião, a tentativa de estabelecer o ensino religioso (facultativo) nos estabelecimentos oficiais de ensino primário, como regra nacional, também não teve o projeto aprovado. À mesma época, o Decreto nº 16.782/A, de 13/01/1925, conhecido como Reforma João Alves/Rocha Vaz, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário. De acordo com o art. 25 do Decreto, a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais. (CURY, 2010, p.156).

Observo que o Decreto João Luiz Alves é uma espécie de continuidade da política de descentralização da educação anunciada através do Ato Adicional de 1834, que teve permanência pelo regime republicano. Conforme já salientei, apenas, alguns estados brasileiros, os ditos mais desenvolvidos, conseguiram fomentar a promoção do ensino primário para as camadas menos privilegiadas. Não se pode ignorar o fato de que, nos primeiros anos da República, houve um crescimento no número de matrículas neste nível de ensino. Tomando por base as estatísticas apresentadas na obra de Leôncio Basbaum, “nos primeiros anos da República, a matrícula geral de alunos correspondia a 12% da população em idade escolar, em 1930, esse percentual subia para 30%”. (BASBAUM, 1962, p. 283).

É evidente que houve progresso no número de alunos matriculados, no entanto, a reflexão que se estabelece é em relação à insuficiência na prestação por parte da esfera pública em comparação com o crescimento do número da população em idade escolar, permitindo o avanço da promoção por parte dos particulares. De acordo com Florestan Fernandes:

Embora entre 1900 e 1920 tenha havido um crescimento significativo da população que sabe ler e escrever, que saltou de 3.380.451 para 6.155.567, o percentual dos que não sabiam ler e escrever permaneceu o mesmo, ou seja, 65%, passando de 6.348.869 em 1900 para 11.401.715. (FERNANDES, 1966, p. 47).

Ao final das primeiras duas décadas da Primeira República, pode-se concluir que em termos educacionais, refletindo acerca da relação público-privada, o país se estruturou da seguinte maneira: a educação passou a figurar como o elemento central da construção da nação brasileira; a educação não era vista não como direito fundamental *a priori*, mas como uma estratégia de afirmação dos ideais republicanos; a República estava assentada nos valores liberais e positivistas; o Estado era laico, mas a educação continuava a sofrer a influência da Igreja Católica

e dos particulares no âmbito da sua formulação e da sua promoção, principalmente no que tange à fixação de suas diretrizes; as reformas educacionais empreendidas pelo Estado Republicano refletiam, de certa maneira, o continuísmo da perspectiva imperial, com previsão no Ato Adicional de 1834, ou seja, a política educacional estava baseada na descentralização das responsabilidades entre os entes federados, deixando os estados com a principal função: a de promover o ensino primário, principalmente para os mais pobres, uma vez que as escolas particulares, além de influenciar na elaboração dos sistemas de ensino público, prestavam, em geral, a educação para a elite nacional.

À União restava a função de manutenção das escolas-padrão e o ensino superior, restrito a uma parcela privilegiada da população. Um aspecto a ser mencionado dizia respeito à perspectiva contida na Reforma Rivadavia, da chamada “desoficialização do ensino”, dando ampla margem de atuação para o setor privado. Em termos de descentralização, um dado que merece destaque, é o de que somente no final dos anos 1920, com a edição do decreto João Luis Alves, a União passa a se comprometer com parte do seu orçamento para a educação, auxiliando os estados. O sintoma social para este comprometimento da União poderia ser explicado a partir do número pouco expressivo de nacionais alfabetizados, o que frustrava os planos republicanos de propagar o seu projeto político por meio da educação. Portanto, esse é o contexto educacional que Getúlio Vargas receberá ao assumir a Presidência da República, tendo sido erigido ao poder pela via do Movimento de 1930, que será abordada no próximo capítulo.

4 OS ANOS 1930 A 1960: O ALVORECER DA INDUSTRIALIZAÇÃO E O IMPULSO EDUCACIONAL

“Progredir ou desaparecer” – Os Sertões, Euclides da Cunha.

Este capítulo abrangerá o período que compreende da década de 1930 a década de 1960, período que se destaca pelo impulso ao desenvolvimento capitalista e industrial. Neste período, que culmina com a consolidação da industrialização brasileira, entendida como etapa derradeira do desenvolvimento das relações capitalistas de produção, a educação irá sofrer implicações, adequando-se à nova estrutura do Estado brasileiro. Saviani (2004) por sua vez, enfocando a história da escola pública no Brasil, propõe que se encare o período de 1931 a 1961 como aquele da regulamentação nacional do ensino e do ideário pedagógico renovador. Para tanto, o capítulo iniciará com o impulso à industrialização e os desafios de organizar a educação segundo os interesses da lógica capitalista. Em contrapartida, surge o Movimento dos Pioneiros da Educação (1932), que defendia o direito à educação e à responsabilidade estatal. Também iremos abordar a Reforma Francisco Campos (1931), que sustentava uma maior centralização e controle do Estado no campo educacional, mas que não interferia na “competência” privada, principalmente na condução do ensino primário. Em um subitem próprio, tratarei da Constituição Federal de 1934, que declara a educação como um direito de todos e uma obrigação estatal, estabelecendo percentuais mínimos para os entes federados na garantia do seu fomento. Também abordarei o retrocesso para a educação pública com a outorga da Constituição de 1937, que inaugura o período do Estado Novo. As tensões entre o público e o privado continuam, conforme iremos demonstrar com a proposta de Reforma do Ensino Secundário e a criação do Sistema “S”, que favorece a formação profissional e as necessidades da economia capitalista.

4.1 OS ANOS 1930 A LÓGICA DO PROGRESSO E O LIBERALISMO: A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Quando Euclides da Cunha publicou a sua obra definitiva, “Os Sertões”, em 1902, evidenciaram-se, de maneira impecável, o latifúndio, a pobreza e o abandono do povo pobre do Nordeste, a partir do conflito no arraial de Canudos, liderado por Antônio Conselheiro. Este não foi um movimento isolado, pois a insatisfação popular dos primeiros anos da República resultou em outras revoltas, como a Revolta da Vacina, em 1904, contra a política de vacinação obrigatória e de perseguição à população pobre; a Revolta da Chibata, no Rio de Janeiro, em 1910, liderada pelo “Almirante Negro”, João Cândido, que lutara contra os castigos físicos cometidos a bordo das embarcações da marinha, e a Guerra do Contestado, que ocorreu no sul do Brasil, numa área de disputa territorial entre os estados do Paraná e Santa Catarina, em 1912, movida pela disputa de terras. Assim, ao final das duas primeiras décadas, o Estado Republicano brasileiro sofreu inúmeras transformações de ordem política, econômica e social, impulsionadas pelo advento do golpe de Estado de 1930, liderado por alguns estados da federação, que questionavam a hegemonia política exercida pelos paulistas e pelos mineiros durante trinta anos. De acordo com Ianni (1963):

A revolução de 30 é um evento produzido pelo capitalismo industrial que ela vai ajudar a constituir. Esse acontecimento histórico pode ser tomado como um produto antecipado de um sistema econômico-social em formação, porquanto liquida os principais obstáculos contidos na estrutura anterior, que já não podia mais se renovar-se, e propicia a criação de condições sociais novas, essenciais à ordem industrial em emergência. Neste sentido, essa revolução é produzida pelas condições insuperáveis da estrutura agrário-comercial em última crise, em conexão com os pré-requisitos do sistema capitalista em constituição. Essas duas ordens de fatores e condições geraram a revolução que marca o início efetivo da civilização urbano-industrial no Brasil. (IANNI, 1963, p.19).

Um dos desdobramentos deste movimento foi a indicação de Getúlio Vargas ao cargo de Presidente da República. As eleições no Brasil eram definidas através do voto de cabresto, isto é, o voto “comprado” e aberto, que possuía o condão de fortalecer o controle político dos estados de Minas Gerais e São Paulo, os maiores produtores de café; à época nosso principal produto de exportação. Em 1930, o presidente da República era Washington Luís, que havia governado o estado de São Paulo de 1920 a 1924.

Em 1926, ao assumir a presidência e pela tradição coronelista, ele deveria apoiar como sucessor um candidato mineiro. Porém, Washington Luís se recusou a

apoiar Antônio Carlos, candidato mineiro, preferindo indicar o paulista Júlio Prestes, candidato à presidência pelo estado de São Paulo. Restou ao oponente mineiro buscar apoio com a parcela dos políticos descontentes com os coronéis paulistas, aliando-se aos estados do Rio Grande do Sul e da Paraíba, que ocasionou a formação da chamada Aliança Liberal. Assim, formou-se a seguinte chapa: Getúlio Vargas, representante do Estado sulista, tornou-se candidato à presidência, tendo como vice João Pessoa, representante paraibano. Seguindo a tendência histórica cafeicultora-coronelistas, Júlio Prestes foi eleito Presidente da República. Os paulistas, arruinados economicamente pela crise de 1929, não ofereceram resistência. Formou-se então uma espécie de governo provisório, formado por militares que acabaram nomeando provisoriamente Getúlio Vargas para ocupar a chefia do executivo nacional.

Não podemos deixar de afirmar que o movimento de 1930 rompeu, em parte, com a tradição coronelista-hegemônica das primeiras décadas da história republicana brasileira. É importante salientar que o movimento contou com a participação de setores da sociedade hegemônica e que influenciou não somente o sistema jurídico e eleitoral então vigente, mas também a educação. Mas de qual parcela da sociedade que apoiou o movimento de 1930 de que estamos tratando? Este grupo, mesmo que longe de se caracterizar em uma homogeneidade, possuía alguns interesses comuns, como romper com o poder e a influência dos antigos latifundiários e com a lógica exclusivista da educação.

[...] desta maneira, com a vitória da Revolução, os planos vitoriosos não eram homogêneos. Embora se opusessem à continuidade exclusiva da política educacional até então vigente (classista, elitista e excludente), também serão heterogêneos na vontade de implantar sua política educacional. Enquanto se opõem à continuidade da política educacional elitista e excludente, se unirão em torno de ideias liberais, enquanto reinterpretam estes ideais à luz das aspirações dos grupos que representam as versões dos mesmos serão diferentes. (CURY, 1984, p. 20).

Entretanto, resta evidente a permanência do patrimonialismo, que acompanha toda a nossa trajetória histórica, mesmo reconfigurado a partir das novas relações de poder e a prevalência da esfera privada, ordenando, regulando o espaço público, ou ainda, conforme Rocha (2005, p. 119), “só para ficarmos nas análises históricas do campo educacional, referimo-nos à compreensão de Anísio Teixeira “da persistência de padrões patrimonialistas na sociedade brasileira que

fizeram privada a ordem pública”. Anísio Teixeira atribuída tal característica ao caráter colonial e de dependência da nossa formação política. Para tanto, a organização da educação irá sofrer a influência de vários segmentos, tais como a Igreja Católica (sem a mesma influência de outrora) e especialmente o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova, também conhecido como Movimento de 1932, que possuía propostas educacionais distintas, das quais trataremos em um subcapítulo próprio.

Em uma perspectiva *latu sensu*, até os anos 1930, a educação pública apresentava um caráter privatizante, servindo aos interesses das elites e dos grupos hegemônicos da sociedade, segregando do processo educacional a maioria da população. Porém, tal realidade não se coadunava com o atual perfil capitalista-industrial que o Estado passava a incorporar. É premente a necessidade de alteração no sistema de organização e da prestação educacional, que em última instância significava que:

[...] a escola seria mais eficiente, seu espírito científico qualificaria o ensino, a psicologização do processo educacional capacitaria o aluno segundo suas virtualidades, a administração escolar racionalizaria o processo educacional. Enfim, começa a se fazer presente no Brasil a ideia da Reconstrução social pela Reconstrução Educacional. A reforma da escola e não só a sua ampliação seria o móvel dos futuros homens “construtores” da grandeza do país. A reforma da escola implicava na superação do ensino academicista, formalista e intelectualista. Tal ensino era de pouca valia para um país que exigia do homem (leia-se classe trabalhadora) ser a força propulsora da riqueza nacional. Na impossibilidade de que “as elites” aceitassem para si tal modelo de escola, essa não poderia ser a única. Formar-se-iam “duas redes de ensino”: aquela que atenderia a formação das “elites” e a que atenderia a formação da classe trabalhadora. (CURY, 1984, p. 19).

Veremos, quando tratarmos especificamente do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que os seus membros eram radicalmente contra a divisão da educação não institucionalizada, mas que se estabeleceu na prática, uma escola para os carentes e outra para os mais favorecidos. O movimento da renovação educacional perpassa necessariamente pelas ideias defendidas pelos Pioneiros em seu Manifesto, que, ao mesmo tempo em que avançam, pensando em uma formação integral, não fragmentada de acordo com as condições socioeconômicas, conforme veremos a seguir, contraditoriamente, defendem a meritocracia como condição para o acesso e permanência dos alunos, ou como destaca Cury (1984) na citação acima, segundo “suas virtualidades”.

A educação, segundo o enlace histórico entre o público e o privado que a caracteriza, sofreu rupturas e/ou permanências ao longo da trajetória brasileira, adaptando-se às condições materiais e estruturais do contexto político e econômico. Exemplo disso, é que, no período ora analisado, passaram a existir de maneira determinante duas modalidades de escola: a que conservava os interesses da elite e a que passava a “aproximar” as camadas subalternas da experiência escolar, sobressaindo a seguinte reflexão: Em termos de permanência, a educação historicamente foi forjada a partir dos interesses privados, mas devido à lógica capitalista que o Estado efetivava, ao assumir definitivamente nos anos 1930. A educação passou a ser extensiva também aos homens do povo, quase como uma concessão, permitindo que a população menos favorecida viesse a gozar da possibilidade da formação educacional, mas com o propósito pré-estabelecido, segundo Cury (1984) de “ser a força propulsora da riqueza nacional” e, com isso, servir de sustentação para a prevalência da ordem social desigual.

A mudança em relação ao período político anterior fica evidenciada, a partir da postura de o Estado dar maior atendimento ao direito à educação, sem, contudo, romper com a lógica público-privada. Uma das razões para a continuidade dessa relação, dentre outras, foi porque neste período tem-se a consolidação do liberalismo, entendido como uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento do próprio capitalismo. Conforme já mencionei neste estudo, e tomando como referência a contribuição de Thompson (2009), o liberalismo não se materializou da mesma forma, sequer nos países “desenvolvidos”, quanto mais nos países “subdesenvolvidos”. Preleciona Xavier (1990), discorrendo sobre:

Como os rumos tomados pelo capitalismo nos polos hegemônicos não se repetem necessariamente nos polos periféricos ou “atrasados”, também a ideologia matriz que produzem não assume, em sua forma original, as mesmas funções ideológicas nessas sociedades. É pela reconstituição do percurso do capitalismo no Brasil que a pesquisa educacional pode desvendar a constituição da consciência pedagógica nacional, lançar luz sobre questões como a “inadequação” e a da “dependência cultural” e rever as leituras que, no confronto com as fontes inspiradoras originais, apontam para a “inconsistência teórica e programática” do liberalismo educacional nacional. (XAVIER, 1990, p. 15).

Em que pese, com o final do período da Primeira República nos anos 1930, o país passa a incorporar definitivamente os valores liberais, principalmente quando se relaciona com a necessidade de fomentar o desenvolvimento econômico, visando à

superação do “atraso econômico-industrial” caracterizado pelos primeiros anos republicanos. Não se pode deixar de evidenciar que internacionalmente o capitalismo encontrava-se consolidado nos países hegemônicos, ocasionando um aprofundamento na relação de dependência entre os países, surgindo uma correlação de forças determinada pela polaridade entre os desenvolvidos x subdesenvolvidos, voltada para os interesses estrangeiros e que restringia a possibilidade de construção de um projeto econômico e político autônomo.

Ainda sobre a incorporação do liberalismo no contexto nacional, fazem-se necessários apontamentos sobre a especificidade do caso brasileiro. A primeira constatação foi a de que a transição da República coronelista, agroexportadora e de base cafeeicultora, marcou os seus primeiros anos republicanos, a caminho de um estágio de modernização de base industrial, imposto pelas correlações de forças, tanto nacionais quanto internacionais, não conseguindo romper com a influência da classe coronelista-senhorial brasileira, que continuará a exercer influência econômica e política.

[...] transitando tardiamente para o capitalismo e dispensando confrontos que permitissem uma rearticulação político-ideológica mais ampla, a formação social brasileira tendeu a construção de uma ideologia fechada e refratária a composições com as classes trabalhadoras. Daí os riscos de identificação simplista entre o ideário liberal inspirador e a ideologia nacional, favorecida pela semelhança formal dos discursos e negada pelas suas consequências políticas, sociais e educacionais, que aparentemente está na base das denúncias da “inconsistência” ou das “contradições” do “mal entendido” liberalismo brasileiro. (XAVIER, 1990, p. 16).

A autora faz uma ressalva entre o descompasso da teoria liberal e a relação com o plano do real, ou ainda, da materialidade concreta da vida, pois a sociedade brasileira incorporou a seu modo tal orientação. Por essa razão, deve-se considerar o estágio do desenvolvimento econômico e político brasileiro dos anos 1930, que tinha uma conjuntura política, econômica e social que se redefiniu, acrescido da presença de forças internacionais controladoras do capitalismo, para as quais o Estado brasileiro passa a conduzir a sua política monetária de duas formas.

Neste contexto, o Estado assumiu o papel de principal instrumento de acumulação capitalista, face um empresariado industrial incipiente e fraco. [...] internamente, o capitalismo “foi-se amoldando à antiga estrutura ultraconservadora da economia colonial, entrelaçou suas raízes com as dos velhos troncos semifeudais e superpôs às anacrônicas organizações

monopolistas, formas mais moderadas de monopólio. (XAVIER, 1990, p. 38).

O Estado passou a contar com o monopólio interno da economia, em razão da ausência de capacidade da recém-criada indústria nacional de conseguir controlá-la. Fora isso, com a expansão da economia, os conglomerados estrangeiros passam a influenciar cada vez mais no âmbito da economia doméstica, fazendo com que o Estado, ora assuma a titularidade pela condução da economia, ora se associe ao capital estrangeiro, como uma estratégia para conter o seu avanço. Entretanto, ao passo em que o Estado brasileiro possui a titularidade pela condução de fração importante da economia, estimula os investimentos realizados pelo capital financeiro internacional e o impulso aos setores exportadores internos. E o povo? O governo de Vargas assume um perfil populista, pois ao povo é reservada a conquista de direitos trabalhistas, consubstanciados pela primeira vez na Constituição de 1934, mas que também determinou o controle dos sindicatos, através do primado da “unicidade sindical” e o estímulo ao consumo.

O último ponto de sustentação desse padrão consistia na contenção relativa aos salários dos trabalhadores, atenuada pela produção de bens e serviços abaixo do custo pelas empresas estatais, que transferia certo poder de compra aos assalariados (XAVIER, 1990, p. 39).

Nesta circunstância a educação é impulsionada pelas forças em relação a assumir o papel que historicamente, e até o momento, havia desenvolvido, a legitimação dos interesses privados, baseada em uma visão meramente utilitarista.

A apreensão do que é “funcional” aos interesses dominantes implica o desvendamento das funções específicas que a escola brasileira foi chamada a assumir, no contexto particular da penetração e do avanço das relações capitalistas no país, atendendo às exigências da ordem econômico-social que se consolidava. Se o liberalismo nacional se constituiu nesse processo para justificá-lo e reforçá-lo, o seu desdobramento num liberalismo educacional peculiar representou o esforço empreendido pela consciência pedagógica nacional, no sentido de adequar o sistema de ensino às condições materiais e ideológicas geradas neste avanço (XAVIER, 1990, p. 18-19).

A educação para e, não contra o capitalismo. A educação fica a serviço para satisfazer a lógica privada, os interesses dos grandes industriários, dos grupos econômicos, enfim, a lógica do capital. No próximo subcapítulo, será abordada a Reforma Francisco Campos, que foi titular do Ministério dos Negócios da Educação

e Saúde Pública (1930-1932), ainda durante o governo provisório. As propostas defendidas pelo ministério vêm de encontro com o contexto político do período: a presença do Estado na promoção do ensino secundário e superior, desobrigação estatal em relação ao ensino primário, a titularidade exclusiva na produção das normas educacionais, centralização do controle normativo, a influência da Igreja Católica, mas a definição das diretrizes educacionais ficava sob a responsabilidade das elites brasileiras, em evidente continuísmo da presença privada no estabelecimento das orientações gerais para a educação nacional.

4.2 A REFORMA EDUCACIONAL FRANCISCO CAMPOS: A REFORMA PARCIALMENTE INOVADORA

Dermeval Saviani, quando discorre sobre as reformas educacionais brasileiras, define quatro níveis. Para o autor, até o final da Primeira República temos a prevalência das inovações de primeiro nível, que ocasionaram na realização de reformas educacionais associadas a uma perspectiva pedagógica tradicional. Como exemplo, tem-se o Ato Adicional de 1834. Uma das características destas reformas foi identificá-las com o nome dos seus proponentes. Com o final da década de 1920, tem-se o advento das chamadas reformas de segundo nível inspiradas na concepção renovadora (SAVIANI, 2011). São deste tipo as Reformas Anísio Teixeira (1932) e Fernando de Azevedo (1933) e parcialmente, a Reforma Francisco Campos, de 1931 e a Reforma Capanema de 1942. No próximo capítulo, iremos tratar das reformas de terceiro nível, que iniciam no período da Ditadura Civil-Militar e se propagam até os anos 1990, período que se identifica com a pedagogia tecnicista e com a utilização de recursos tecnológicos. Em relação às reformas de quarto nível, elas perpassam toda a história da educação brasileira, pois se caracterizam como tentativas de efetiva transformação, mas enfrentam resistências.

O movimento de 1930 não conseguiu romper de imediato com o predomínio da influência oligárquica no país, mesmo porque, qualquer mudança no Brasil é consequência de um processo histórico, que depende das conjunturas políticas e das forças sociais em relação. Não há, portanto, um período pré-determinado para que as mudanças ocorram. Assim, de acordo com Carlos Jamil Cury:

[...] com o declínio do poder agrícola não significou a passagem mecânica e automática para o modo de produção capitalista urbano-industrial, o equilíbrio instável e os deslocamentos dos “sócios” do poder implicarão em “condomínio de poder” ao mesmo tempo em que apresentar-se-ão resistências visíveis às transformações por parte dos representantes das oligarquias (CURY, 1984, p. 22).

Carlos Jamil Cury vem corroborar com o nosso entendimento acerca das análises históricas, pois não existem processos estanques, compartimentados, isto é, cada processo é o resultado de variações, lutas, contradições, permanências e rupturas que podem ser evidenciadas na alternância política promovida, neste caso, pelo Movimento de 1930. Aqui não houve ruptura completa com a fase anterior, da Primeira República, e existiu o continuísmo da influência dos grupos oligárquicos, especialmente na educação. As oligarquias temiam quando o assunto era a expansão do ensino das camadas populares, pois vislumbrava nesta hipótese, a perda do controle sobre os “homens do povo”. Assim, “[...] querendo reter exclusivamente valores e crenças do passado, os representantes da oligarquia imputarão a pecha de “comunistas” aos defensores dos princípios liberais da educação” (CURY, 1984, p. 22). Assim, como resposta, e atendendo aos interesses oligárquicos, a esfera federal passa a atuar de maneira a controlar diretamente os processos educacionais, permitindo a permanência das forças oligárquicas na educação, em que pese no ensino primário e profissional.

A Reforma Francisco Campos surge no bojo do estabelecimento do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública - MES (1930-1932), criado através do Decreto no 19.402, de 14 de novembro de 1930 que cria a Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e que fundamentalmente foi uma das primeiras ações tomadas pelo Governo Provisório. Posteriormente é editado o Decreto n.º 19.560, de 5 de janeiro de 1931 que aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública.

De fato a estruturação do MES denota uma preocupação do Estado na centralização da questão educacional. O ministro escolhido foi Francisco Campos, articulador político mineiro, advogado e jurista, que dentre suas ações a frente do ministério, promoveu a reforma do ensino secundário e universitário no país. A justificativa para a sua escolha não se deu pela vasta experiência na área educacional, mas exclusivamente permeada por uma escolha política, movida pela

necessidade de contemplar mais ministérios ao estado mineiro. Os mineiros sempre ambicionaram ocupar o Ministério da Justiça, mas este já estava sob a responsabilidade de Osvaldo Aranha, restando como uma espécie de “consolo”, a pasta educacional.

Em sua posse no ministério, Francisco Campos discursava como um “revolucionário” consciente dos desafios que as forças vitoriosas no movimento de outubro entendiam ser os mais importantes a serem enfrentados. O Brasil não era mais um país de “liberais”, mas de “produtores”, e era preciso adaptar o sistema de ensino a essa nova realidade. E o Francisco Campos da reforma mineira do ensino primário e normal (1926-1930) também se fazia presente no discurso de posse ao enfatizar a importância do ensino primário, único nível de ensino explicitamente referido, visto como um problema “cujo vulto reclama esforços correspondentes à envergadura e proporções do seu tamanho” (Campos, 1940a, p. 117-118). Não obstante a opinião do ministro, entretanto, o Governo Provisório manteve os princípios da Constituição de 1891 e o ensino primário permaneceu fora da responsabilidade direta do governo federal. Afinal, não convinha interferir na área de competência dos poderes oligárquicos regionais criando conflitos desnecessários (MORAES, 1992, 293-294).

Importa ressaltar que o ministro em seu primeiro ato oficial de posse, ao mesmo tempo em que assume a necessidade de uma maior participação do Estado na condução dos processos educacionais, não interfere na “competência” da esfera privada (lê-se grupos da antiga oligarquia), pois o ensino primário continua fora da ação estatal e de atribuição exclusiva da esfera privada. Devemos mencionar também a tensão que se estabelece entre o atual governo e a Igreja Católica, que historicamente, desde os tempos coloniais, influenciou na promoção da educação e mesmo com o advento do Estado republicano, que dentre suas principais características, promoveu a separação entre o Estado e a Igreja⁶, não conseguiu conter a sua presença na esfera educacional, acrescido ao fato de que Francisco Campos em Minas Gerais contava com o apoio da Igreja e almejava consolidar esta aliança agora em escala nacional. Prova disso é a publicação do decreto 19.941/1931, que dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal e assim determina: “Art. 3º: Para que o ensino religioso seja ministrado nos estabelecimentos oficiais de ensino é necessário que um grupo de, pelo menos, vinte alunos se proponham a recebê-lo”. Se levarmos em consideração que no Brasil a maioria da população era católica, tal exigência era facilmente atingida e, com isso, havia a prevalência do ensino religioso no ensino primário, secundário e

⁶ Ver: CURY, Carlos R. Jamil Cury, 1984.

normal, criando um obstáculo a liberdade de ensino e mantendo os grilhões que aproximaram o Estado e a Igreja na educação. Resta evidente que o ministro valoriza os preceitos católicos, a moral cristã, reconhecidos como a base para a formação da consciência nacional.

A criação do Ministério da Educação e da Saúde pelo Governo Provisório e a indicação de Francisco Campos para ocupá-lo foi festejada, a princípio pelos grupos chamados “renovadores” da educação. Afinal Francisco Campos era um deles, havia empreendido a reforma educacional em Minas Gerais na década anterior. Logo, porém, os “renovadores” começaram a ficar descontentes com a constituição do seu Ministério e, principalmente, com as reformas educacionais que começou a propor. [...] além disso, teria atendido apenas parcialmente as reformas reivindicadas pelos “renovadores”, concentrando-se na regulamentação do ensino superior e das universidades, deixando de lado a “educação popular” e, por fim, cedendo às pressões de seus opositores em relação à educação pública. Desse modo, os “renovadores” começaram a desacreditar no compromisso de Francisco Campos com o seu grupo e perceber que os seus opositores estavam determinando os rumos da política educacional do Governo Federal (PAGNI, 2000, p. 63).

A “traição”, se é que podemos nos referir desta maneira, de Francisco Campos aos renovadores ocorre na medida em que, quando este assume o MES, havia uma expectativa que fosse realizada em âmbito nacional as reformas educacionais que ele havia empreendido em Minas Gerais. Entretanto, não foi isso o que aconteceu, pois os “renovadores”, não contavam com a participação decisiva da Igreja Católica na condução da política do MES que defendiam uma postura de contenção da ação estatal no âmbito da educação pública.

Durante a segunda metade dos anos 1920 e, principalmente, no início de 1930, os intelectuais e educadores católicos tiveram um papel importante junto ao governo e na determinação da política pública para o setor educacional. Eles reivindicaram que o Estado contemplasse as suas propostas e interviesse apenas parcialmente em prol da educação pública (PAGNI, 2000, p. 56).

A Igreja Católica, através de seus educadores, reconhecia como fundamental para a permanência da sua influência na educação, estabelecer com o Estado uma espécie de parceria, com um claro objetivo, conter o avanço das ideias “renovadoras” na educação, através da implementação do seu projeto político educacional. Conforme já vislumbramos, o ente estatal, a partir da década de 1930, adota uma política de controle da condução dos processos educacionais e, o faz sob

o auspício da Igreja Católica, que garantia a hegemonia da sua influência e controlariam o avanço da defesa de ideias “renovadoras”.

Além do mais, eles (intelectuais católicos) viam no fortalecimento do Estado um modo de exercer um maior controle sob a população e, principalmente, sobre a difusão de doutrinas “anticristãs” entre as “massas” (como as doutrinas comunistas, anarquistas e mesmo liberais) que ameaçassem a formação de uma nação coesa sobre a base da religião católica (PAGNI, 2000, p. 56).

A propagação das ideias comunistas e anarquistas era vista com preocupação, tanto pelos católicos quanto pelos liberais, principalmente depois da eclosão das revoltas populares do início do século XX ou, ainda, “viam o chamado “povo” com um misto de medo e de esperança.” (PAGNI, 2000, p.58). Para tanto, a estratégia adotada foi a perseguição e a criminalização dos seus membros. Curiosa a análise realizada por Pedro Angelo Pagni, quando se referia à relação entre a institucionalidade, o Estado, as elites e o povo. Para tais segmentos, o povo era um “*não eu*” (PAGNI, 2000, p. 59), que necessariamente precisava ser inserido na vida social, através da educação prestada pelas elites econômicas e políticas, definidos como os mais “preparados e capazes”. Desse modo, conseguiriam, conter qualquer ameaça de alteração do *status quo*, bem como neutralizar a propagação dos pensamentos anarquistas e comunistas, inviabilizando iniciativas próprias da população, que refletissem, de fato, as suas reais necessidades. Para tanto, se admitia uma maior presença do Estado na educação, sob o ponto de vista estratégico, fundamentalmente com o objetivo de exercer um maior controle social da população, resultando no advento de um liberalismo à brasileira, pois o ente estatal admitia participar de uma maneira mais efetiva do campo das políticas sociais.

A construção da tese vem demonstrando que a educação pública, para se forjar verdadeiramente de pertencimento da coletividade, enfrentou vários desafios, que ao longo do processo histórico significavam, em última instância, a necessidade da conversão republicana, ou ainda, de tornar pública a esfera do Estado, subvertendo a tendência histórica de privatização do espaço público. Sobre a influencia privada, já foi mencionado por mim, que as forças políticas que venceram a República Velha, e que convergiram na formação da Aliança Liberal, se caracterizavam pela sua heterogeneidade. Contudo, o governo adotava a seguinte

estratégia: ao invés de fortalecer o diálogo com as diversas forças sociais que compunham a Aliança Liberal, adotavam uma postura centralizadora e de controle dos processos educacionais. No decreto nº. 19.560/1931 resta evidente o perfil centralizador do governo getulista, considerando os objetivos do próprio ministério:

1. A centralização do estudo e despacho de todos os assuntos da administração federal relacionados com o desenvolvimento intelectual e moral e com a defesa médico-sanitária da coletividade social brasileira, excetuados aqueles que, embora tendo de alguma forma esta característica visam principalmente a fins ligados a atividades de outro ministério; 2. A direção geral e fiscalização, sob o ponto de vista administrativo, de todos os serviços concernentes aos assuntos indicados na alínea 1; 3.0 preparo de todos os atos que tenham de ser assinados pelo chefe do Poder Executivo e pelo respectivo ministro de Estado, relativamente à matéria de sua competência, salvo nos casos em outra coisa for determinada por disposições regulamentares especiais; 4. A expedição e publicação desses atos e o recebimento e arquivamento de todos os papéis endereçados ao ministro ou, por seu intermédio, dirigidos ao chefe do Poder Executivo.

A relação público-privada na educação sofreu alterações ao longo da trajetória histórica. Como exemplo dessa alteração/permanência encontram-se os anos 1930 no Brasil, pois percebemos o aumento da centralização da esfera federal na produção normativa. Entretanto, na medida em que se fortaleceu a centralização nos processos legislativos, repassou-se para a esfera privada a atribuição em relação ao ensino primário, ressignificando mais uma vez tal aproximação. A União assumia explicitamente a responsabilidade pelo ensino secundário e superior, considerados os “motores” da industrialização do país, conforme podemos verificar, com base na produção legislativa do período:

A ação de Francisco Campos, como ministro, logo se fez presente através de uma série de decretos que efetivaram as chamadas Reformas Francisco Campos na educação brasileira. Foram eles:

1. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação; 2. Decreto nº 19.851, da mesma data, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; 3. Decreto nº 19.852, também da mesma data, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4. Decreto nº 2 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário; 5. Decreto nº 19.941, de 30 de abril de 1931, que instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do País; 6. Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; 7. Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário. (MORAES, 1992, p.296).

Constata-se que a presença ativa do Estado na educação, fundamentalmente foi impulsionada pela lógica capitalista e pela necessidade de organizar

internamente o país, para se inserir na lógica internacional da competitividade e da lucratividade. O Ministro Francisco Campos era um notável defensor da presença ativa do Estado na condução da economia, na política e na educação, pois entendia que seria a única forma de o país enfrentar o atraso político e econômico e trilhar o caminho da modernização. Uma das legislações produzidas no âmbito do ministério e que tiveram implicação para a relação público-privada era o Decreto nº 19.850/1931, que criou o Conselho Nacional de Educação, pois tinha como propósito controlar as forças em relação, os diversos grupos interessados na questão educacional, acabando se tornando um espaço de embate público e privado.

[...] Embora o decreto que o constituiu precisasse o seu caráter estrito de assessoria como órgão consultivo do ministro nos assuntos técnicos e didáticos relativos ao ensino, os Decretos nº 19.851 e 19.890, que dispõem, respectivamente, sobre as reformas do ensino superior e do secundário, definiram uma outra esfera de jurisdição para o Conselho. **Na verdade, atribuíram ao Conselho o poder decisório — embora sempre subordinado ao ministro — sobre questões educacionais que o transformariam em arena aberta à negociação dos vários e contraditórios interesses em presença, sobretudo o confronto entre o ensino público e o ensino privado.** De fato, o Conselho se transformaria, nos anos subsequentes, em terreno fértil para o enfrentamento das principais forças que buscavam afirmar sua autoridade em legislar no campo da política educacional. Como assinala Miceli (1983, p.410), “... uma arena de luta entre interesses favoráveis e contrários à 'centralização', entre interesses favoráveis e contrários à autonomização dos corpos de 'especialistas' e dos órgãos 'técnicos'”. (MORAES, 1992, p. 297, grifo nosso).

Percebemos que a criação do Conselho, mesmo que *a priori*, possuía como objetivo o controle estatal da educação. Com isso, acabava se forjando em um espaço institucional onde se estabelecia uma arena de disputas, de correlação de forças entre segmentos públicos e privados, interessados em manter a hegemonia em torno da questão educacional, ou seja, se estabelecia a elite educacional. Importante destacar que no conselho não constava nenhum representante do ensino primário, pois tais diretrizes eram estabelecidas pelo setor privado, que continuava com tal prerrogativa, quase como uma concessão do Estado. Entretanto, na comissão havia pelo menos dois representantes do ensino público: Delgado de Carvalho pelo Colégio Pedro II e Claudio Brandão pelo Ginásio Mineiro.

Não por acaso, estavam excluídos do Conselho representantes do ensino primário — tão valorizado por Campos — e do profissional. Uma

representação ausente muito embora entre as atribuições do Conselho estivesse a de "firmar as diretrizes do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, aos interesses da civilização e da cultura" (art. 5, alínea 7). Firmar diretrizes, entretanto, era tarefa de elites, que não incluíam os professores primários e os dos cursos profissionais. (MORAES, 1992, p. 298).

Conforme já mencionamos, a União estabelecia as normas relativas à organização da educação, mas as diretrizes que serviriam de parâmetros para o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino, principalmente do ensino primário e profissional, continuavam a cargo dos grupos privados, excluindo desse processo os professores primários e dos cursos profissionais. Em relação ao ensino superior e ao secundário, tem-se a presença direta do Estado na condução da política educacional, que revela uma espécie de continuísmo no atendimento a tais níveis de ensino. Com a reforma intentada por Francisco Campos, a formação secundária tornou-se mais rígida e dificultosa, primando pela formação geral e enciclopédica, reduzindo o acesso da população às escolas, restando à parcela dos trabalhadores a formação em nível primário e profissional. "Formar-se-iam "duas redes de ensino": aquela que atenderia à formação das "elites" e a que atenderia a formação da força de trabalho" (CURY, 1984, p.19).

Mas, o que teria sido na prática essa tentativa de "modernização" do ensino secundário? Houve, de fato, a preocupação de eliminar o seu caráter de "curso de passagem", introduzindo em seu ciclo fundamental (o ginásio, de cinco anos) uma formação básica geral e transformando em propedêutico o ciclo complementar (de dois anos). Todavia, quando se observa a estrutura do curso secundário estabelecida pela reforma, percebe-se o seu real alcance. Um currículo vasto, de caráter enciclopédico — associado a um sistema de avaliação extremamente rígido —, o tornava uma educação para uma minoria que, naquela conjuntura da vida brasileira, podia passar cinco anos adquirindo o que se supunha ser uma sólida cultura geral. **Por outro lado, a política de equiparação entre escolas públicas e privadas, levada a efeito pela reforma, favoreceu uma significativa expansão do ensino privado após 1930 e a consequente formação de um empresariado do ensino** (MORAES, 1992, p. 301, grifo nosso).

Merece destaque a abertura e o estímulo à criação de escolas privadas, que ocasionou um aumento no número de tais instituições, favorecendo a criação de um chamado "empresariado do ensino", a partir dos anos 1930. Devo ressaltar a seguinte contradição: ao mesmo tempo em que esta década se consolidou através da luta pela efetividade do direito social à educação, levando em consideração o próprio texto da Constituição de 1934, bem como o Movimento dos Pioneiros da Educação, continuam coexistindo, de maneira bastante expressiva, os interesses

privados, legitimados e fomentados pelo Estado. Os arts. 45 a 46 do decreto tratam dos estabelecimentos equiparados ao ensino secundário:

Art. 44. Serão oficialmente equiparados para o efeito de expedir certificados de habilitação, válidos para os fins legais, aos alunos nele regularmente matriculados, os estabelecimentos de ensino secundário mantidos por governo estadual, municipalidade, associação ou particular, observadas as condições abaixo prescritas.

Art. 45. A concessão, de que trata o artigo anterior, será requerida ao Ministro da Educação e Saúde Pública, que fará verificar pelo Departamento Nacional do Ensino se o estabelecimento satisfaz as condições essenciais de:

I, dispor de instalações, de edifícios e material didático, que preencham os requisitos mínimos prescritos pelo Departamento Nacional do Ensino;

II, ter corpo docente inscrito no Registro de Professores;

III, ter regulamento que haja sido aprovado, previamente, pelo Departamento Nacional do Ensino;

IV, oferecer garantias bastantes de funcionamento normal pelo período mínimo de dois anos.

Art. 46. Satisfeitas as condições do artigo anterior e paga a quota anual mínima de inspeção, ficará o estabelecimento em regime de inspeção preliminar por prazo não inferior a dois anos.

Pelo texto do decreto nº. 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispõe sobre a organização do ensino secundário, restam evidentes o empenho da esfera federal em contemplar os interesses privados, equiparando as instituições públicas às privadas, sem estabelecer nenhuma diferenciação e/ou tratamento diferenciado, principalmente no que se refere aos critérios para o seu estabelecimento e funcionamento. Uma questão que devo mencionar, ainda sobre a elitização do ensino secundário, é que “A própria exigência de exames para a admissão ao ensino médio, exames que demandavam conhecimentos jamais fornecidos pela escola primária, implicava reconhecer a sua inoperância dentro do sistema” (MORAES, 1992, p. 306). Mais que inoperância, refletia o perfil que a educação expressava naquele momento, formar os “homens do povo” para atender às necessidades do mercado, e a elite, que frequentava o ensino secundário, para ter a capacidade para realizar os exames preparatórios, para o seu ingresso no ensino superior. Este contexto de elitização da educação, através do acesso ao ensino secundário e superior, resultara em uma reação dos movimentos “renovadores”, que, desde a década de 1920, principalmente com a criação da Associação Brasileira da Educação - ABE, em 1924, lutavam por uma maior democratização do acesso à educação, principalmente para a população mais carente. Tal contexto de

crítica à conjuntura nacional educacional irá resultar no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, conforme iremos analisar no próximo subcapítulo.

4.3 O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Para iniciarmos a abordagem sobre o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que se inclui na perspectiva das reformas de tipo renovadoras, de acordo com o entendimento de Dermeval Saviani (2011) e a sua associação com a promoção da educação pública, além da relação público-privada, faz-se necessário mencionar a tensão entre católicos e liberais, no que tange à concepção de educação e, que será decisiva para a propagação do pensamento escolanovista no Brasil. Já mencionamos anteriormente que a deflagração do Movimento de 1930 contou com o apoio de vários setores da sociedade, das mais diferentes matizes e tradições, que uniram esforços para vencer um “inimigo comum”, o poder das oligarquias. A diversidade dos grupos sociais em relação, entretanto, possuía um ponto em comum, que os aproximava, a visão liberal e a contraposição ao pensamento educacional defendido pela Igreja Católica, elitista e excludente. Assim podemos exemplificar a variedade de percepções dentro do movimento dos Pioneiros, a partir das concepções educacionais de Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira:

Anísio Teixeira sofrerá influência do pensamento de J. Dewey. Essa influência torná-lo-á defensor de uma escola democrática, única, capaz de implantar na sociedade capitalista mecanismos aperfeiçoadores do sistema democrático e seus males. [...] a escola aberta a todas as classes e camadas, ou seja, igualmente a todos, torna-se o instrumento capaz de reconstruir a sociedade (CURY, 1984, p. 21).

Anísio Teixeira⁷ já havia encaminhado uma proposta de reforma educacional em 1925, antes mesmo de tomar conhecimento do pensamento de J. Dewey, na

⁷ Consta do acervo do Arquivo da Associação Brasileira de Educação uma pequena ficha originariamente cinza, amarelecida pelo tempo, aparentemente igual a tantas outras que costuma-se ver nos fichários mais antigos. Sua importância decorre das informações que contém e que marcam um momento histórico na vida de nossa instituição: o ingresso como sócio, em 15 de junho de 1931, do grande educador Anísio Teixeira. Durante 40 anos, Anísio Teixeira integrou o quadro social da ABE. Foi sócio honorário, sócio mantenedor, membro da Sessão de Ensino Normal, membro titular do Conselho Diretor em vários mandatos, conselheiro vitalício, presidente. OLIVEIRA E SILVA, Arlette Pinto. **A presença do educador na ABE.** *Educação*. Rio de Janeiro, v.32, n.101, abr./jul. 2000. p.12.

época em que fora diretor da Instrução Pública do Estado da Bahia em 1927, assim demonstrava preocupação com a democratização da educação e a sua função social. Outras reformas a partir de 1920, tais como a de São Paulo, com Sampaio Dória, em 1920, a do Ceará, com Lourenço Filho, em 1922, a da Bahia e a de Minas Gerais, com Francisco Campos, em 1926, ocorreram nos sistemas de ensino estaduais, todas com o mesmo fulcro: a necessidade de expansão dos sistemas de ensino, rompendo com a lógica privatizante e elitista da educação, característica daquele momento histórico. À visão educacional de outro importante Pioneiro da educação nova, Fernando de Azevedo teve como principal referência o pensamento de Émile Durkheim e sua teoria social, mas acaba se distanciando dele por questões ideológicas.

Fernando de Azevedo sofrerá a influência do pensamento de E. Durkheim. O pensamento do grande sociólogo tornará o de Azevedo (além das ligações do mesmo com as dissidências paulistas) mais reticente quanto as possibilidade das “massas”. **Azevedo acentuará mais o aspecto de “formação das elites” e para isso a educação que aloca os indivíduos conforme os seus dons, os diferencia e com isto dá coesão ao todo social.** O conhecimento do lugar de cada um na sociedade e essa passa a funcionar de modo coletivo e altruístico. A educação é o momento deste conhecimento e a escola o lugar do fornecimento dos meios aptos para a alocação dos indivíduos segundo suas aptidões. Uns para o trabalho manual, outros para a produção intelectual e a todos a possibilidade da mobilidade e ascensão social. (CURY, 1984, p. 21, grifo nosso).

Em relação às ideias que fundamentavam o pensamento de Fernando de Azevedo, um dos fundadores da ABE, temos duas observações a fazer e que estão em destaque na citação anterior. A primeira delas versa sobre a visão meritocrática da educação desenvolvida pelo autor, ou ainda, “conforme os seus dons”, que foi inclusive incorporado no texto final do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, conforme o fragmento a seguir demonstra:

A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos seus graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador, que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares. (AZEVEDO, 2010, p.46).

Para Anísio Teixeira, a educação deveria ser sustentada em bases sociais e de inclusão de todos, independentemente de suas habilidades. A segunda observação era em relação à grande preocupação de Fernando de Azevedo, a preparação dos sujeitos responsáveis pela condução do processo educacional, a “formação das elites”. Para tanto, sobre este assunto devemos destacar a publicação intitulada “Inquérito sobre a situação da instrução pública no estado de São Paulo”, de 1926, de autoria de Fernando de Azevedo. No “Inquérito”, evidenciase a preocupação com a educação e, principalmente, com a sua promoção, particularmente sobre a formação dos titulares de tal prerrogativa. Uma das principais bandeiras defendidas por Fernando de Azevedo era que a responsabilidade pela promoção da educação não poderia ser mais repassada para a elite econômica, política e, portanto, hegemônica, que promovia historicamente segundo os seus fins privatistas. Neste sentido, o principal objetivo do Inquérito foi:

Diagnosticar que o principal problema da instrução pública seria o da inexistência de uma política de educação clara e completa que, distante dos interesses particulares e partidários, pudessem desempenhar a tarefa de formar as nossas “elites”. Somente essas “elites” que pensassem e agissem conforme os interesses gerais poderiam orientar um projeto político e social de formação da nacionalidade – concluía o Inquérito. (PAGNI, 2000, p. 52).

A citação acima, de certa forma, expressa toda a lógica que fundamentalmente coibiu qualquer tentativa de se estabelecer uma educação autenticamente pública no país, no sentido de ser organizada, segundo e de acordo com as necessidades do povo, pois os interesses privados sempre prevaleceram. A educação “pública”, historicamente foi estabelecida com base na lógica “privada”. Essa privatização da educação pública é um sintoma da própria sociedade brasileira, que, segundo Marilena Chauí, “é uma sociedade, conseqüentemente, na qual a esfera pública nunca chega a constituir-se como pública, definida sempre e imediatamente pelas exigências do espaço privado, de sorte que a vontade e o arbítrio são marcas do governo e das instituições ‘públicas.’” (CHAUI, 2013, p. 263).

Ainda sobre a necessidade de formar “elites” do conhecimento, que necessariamente atendam às demandas sociais, Fernando Azevedo reconheceu que a única maneira para que aconteça uma mudança paradigmática na condução da educação, rompendo com a lógica privatista, até o momento, hegemônica. A

solução seria primar pelo fortalecimento da formação das camadas populares ainda no ensino primário e secundário, estendendo-se também à formação superior. Podemos concluir, com isso, que o Movimento de 1930 não conseguiu romper com uma das características mais marcantes da Primeira República, o poder das oligarquias, pelo contrário, de certa maneira, continuou estimulando, na medida em que repassa para tais elites políticas e econômicas, a competência no estabelecimento das diretrizes educacionais e a responsabilidade pela promoção do ensino primário e profissional. Nesse sentido, esta era uma das questões problematizadas pelos membros do Movimento dos Pioneiros da Educação:

A principal queixa dos intelectuais teria sido a de que a promessa de ruptura com a influência das oligarquias e da constituição do país enquanto nação, esperada com a Proclamação da República, ainda não havia sido cumprida, resultando numa oligarquização das instituições republicanas, na degeneração da nação e na submissão aos grupos regionais. [...] os intelectuais teriam cobrado do Estado uma maior autoridade para fazer valer os princípios e as instituições republicanas. Pretenderam tomar por conta própria, e sob outras formas, a função de uma elite que souber colocar-se a serviço do Estado nacional do século XIX. (PAGNI, 2000, p. 54).

Este movimento de intelectuais foi voltado para a construção efetiva de uma nação e, assim, para a superação de seus problemas sociais mais profundos, dentre eles destacamos: a desigualdade social e a dificuldade de inserção dos menos favorecidos no espaço escolar. “A renovação educacional no início da Segunda República estava alicerçada nas teorias psicológicas de Lourenço Filho, na contribuição sociológica de Fernando de Azevedo e no pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira.” (SANDER, 2007, p.28). Um dos principais antecedentes da formulação Movimento dos Pioneiros da Educação Nova ocorreu em 1931, expresso na dicotomia entre católicos e escolanovistas em face do ensino religioso. Dermeval Saviavi, quando faz menção a esse período histórico, o reconhece como o “equilíbrio entre a Pedagogia Tradicional e a Pedagogia Nova, *datados de 1932 a 1947.*” (SAVIANI, 2007, p. 195). Foi na conturbada e polêmica IV Conferência Nacional de Educação que, de maneira definitiva, acontece o rompimento entre “católicos” e “liberais” com a consequente publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”⁸ em 1932.

⁸ Ver PAGNI, Pedro Angelo. Sobre o aprofundamento em torno dos embates que antecederam a aprovação do texto final do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova.

O contexto imediato no qual se origina o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é o de uma das tumultuadas conferências promovidas pela Associação Brasileira de Educação, mais precisamente, a IV Conferência Nacional de Educação, realizada no Rio de Janeiro, em dezembro de 1931. As atas dessa conferência não foram publicadas, dificultando saber com precisão como essa transcorreu, quais foram as teses aprovadas ou se a proposta de elaboração do Manifesto de 1932 foi encaminhada. O que se tem é a versão dos embates ocorridos nessa conferência e a origem desse Manifesto contidas no livro *A Revolução e a educação de Cunha (1932)*, que acabou se tornando um dos documentos mais importantes para analisar este período (PAGNI, 2000, p.66).

Um dado interessante e que revela um pouco do contexto contraditório da conferência é que ela havia sido patrocinada pelo Ministério da Educação e Saúde, evidenciando o interesse do governo, acrescido ao fato de que o ministério possuía relações muito próximas à “ala conservadora” da ABE. Isso denota que as estratégias da esfera federal, de alguma maneira, influenciaram na condução das pautas a serem debatidas. Ao final, restando aprovado o texto do Manifesto, este pode ser entendido como o “passaporte de entrada” do país efetivamente na Modernidade. Esta impulsionava a refundação da sociedade sob as novas bases educacionais, aliando-se ao estágio econômico determinado pelo estímulo à industrialização, característicos dos anos 1930. Especificamente sobre o documento, nas suas primeiras linhas, ele relacionou a necessidade de reformulação educacional, apontada como uma das pautas nacionais mais complexas e desafiadoras, inclusive até mais do que a questão educacional, como condição para a inserção do país na lógica da industrialização. De acordo com o Manifesto dos Pioneiros:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (AZEVEDO, 2010, p. 43).

Para tanto, a educação foi erigida à categoria de pilar da modernização do país, uma condição necessária ao próprio desenvolvimento dele. Deveriam ser reformuladas profundamente as bases educacionais e a relação entre os sistemas

de ensino. Essa era outra característica que se destaca na análise do Manifesto, a preocupação com a dissociação entre os sistemas de ensino.

Não se podia encontrar, por isso, unidade e continuidade de pensamento em planos de reformas, nos quais as instituições escolares, esparsas, não traziam, para atraí-las e orientá-las para uma direção, o pólo magnético de uma concepção da vida, nem se submetiam, na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional (AZEVEDO, 2010, p. 34).

Outro desafio que o Manifesto pretendia enfrentar era o de romper com a forma historicamente segmentada, ou seja, com a forma que a educação nacional, até aquele momento, havia sido empreendida, uma educação para os pobres e outra para os ricos. Acrescento o fato de que as reformas consubstanciadas possuíam um componente de fragmentação e regionalização, ou seja, não havia sido organizado um projeto político educacional mais amplo, em termos nacionais, ou seja, os Pioneiros proclamaram a função do Estado enquanto esfera pública na promoção da educação.

De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, “para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isso mesmo, instrumentos de estratificação social”. (AZEVEDO, 2010, p.51).

Quando analisei o documento dos Pioneiros da Educação Nova, sob a ótica da relação público-privada na educação, e para facilitar a compreensão relacionada a este tema, selecionei fragmentos do documento para demonstrar os avanços e contradições no que corresponde à promoção do direito à educação. Primeiramente, de acordo com o texto do Manifesto no item: “Educação, uma função essencialmente pública”, expressa a evidente vinculação do Estado como o principal promotor e regulador da educação nacional:

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. (AZEVEDO, 2010, p.43).

O Estado é entendido como o ente responsável pela condução dos indivíduos na nova fase modernizadora, a partir da necessidade de desenvolver a sua função eminentemente pública. Isso não significa o abandono da teoria do liberalismo pelos Pioneiros. O que aconteceu foi uma ressignificação da orientação liberal, segundo as condições históricas do país. Todavia, o movimento não afasta a função e a participação da família no processo educacional.

A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado. Por isso, o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar, as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais – a família e a escola –, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e, às vezes, opostas. (AZEVEDO, 2010, p.43).

O Manifesto evidenciava, no campo da atuação educacional, em primeiro plano, o Estado. Este destaque foi necessário como meio de romper/afastar a influência de outros sujeitos históricos, como a família, que vinha assumindo ao longo da história da educação, um papel relevante na efetivação de tal direito. A família não foi afastada na sua totalidade, mas assumiu uma função secundária, restrita ao âmbito doméstico e no auxílio mútuo com os professores. O fragmento a seguir foi bastante revelador do ponto de vista do continuísmo, da aproximação entre as esferas pública e privada.

Em nosso regime político, o Estado não poderá, decerto, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. **Afastada a ideia do monopólio da educação pelo Estado, num país em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância, as instituições privadas idôneas,** a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando, da escola infantil a universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à

escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (AZEVEDO, 2010, p.44, grifo nosso).

Portanto, sem perder de vista suas origens liberais, que acompanharam todas as reformas realizadas na década de 1920, a publicação do “Inquérito sobre a Instrução Pública”, de 1926, e o “Movimento dos Pioneiros da Educação Nova” estavam longe de se estabelecer como uma efetiva mudança paradigmática, pois conservavam aspectos que foram reveladores da contradição atribuída aos pensadores do movimento, qual seja, a permanência da lógica público-privada na educação. Interessante observar que os Pioneiros defendem a presença ativa do Estado na ação educacional, mas também concordam com a presença da esfera privada, através da autorização de funcionamento somente das escolas privadas “idôneas”. Tal condição é no mínimo vaga, o que favorece a expansão do setor privado. As escolas privadas passam a atender a um público específico, as classes privilegiadas, em nítido contraste com uma das principais bandeiras defendidas pelo movimento: a militância em torno do rompimento da educação sob o viés classista, tão característico da trajetória da história brasileira.

Pode-se afirmar que o texto dos Pioneiros sustenta a necessidade da titularidade do Estado na atuação educacional, no entanto o Estado apresenta insuficiência na sua efetivação; prima pela necessidade imediata de rompimento com a lógica da educação, sob o prisma classista e também admite a presença da esfera privada no atendimento educacional para as elites econômicas. Também destacamos outra evidencia do continuísmo nas propostas do movimento, a desobrigação da esfera federal e o repasse pela promoção da educação, quase que exclusivamente aos estados, restando a União, segundo a proposta dos Pioneiros, a promoção da educação na capital e o controle do cumprimento dos princípios e das normas estabelecidas pelo governo federal e observadas pelos entes federados.

A União, na capital, e aos estados nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais (AZEVEDO, 2010, p. 48).

Em definitivo, ao encerrar este subcapítulo, não pretendo recusar a importância do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, problematizamos, sim, os limites da expressão “nova”, contida na sua denominação, pois, apesar de inovarem em vários aspectos, como pensar na educação através do olhar do aluno, daquele que não pode ser analisado pela ótica de uma elite economicamente privilegiada, não se desvincularam da presença dos grupos particulares, responsáveis pela formação das classes privilegiadas brasileiras, isto é, não renovaram, mas primaram pelo continuísmo desta relação simbiótica.

Com isso, não queremos desconsiderar o papel importante do movimento na defesa da escola pública. Prova disso é o papel decisivo que o Movimento dos Pioneiros teve durante o processo constituinte de 1933-1934, que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1934. A Carta Política de 1934 foi considerada um avanço, pois estabeleceu, pela primeira vez, a educação como um direito social, definiu a obrigação do Estado pela sua promoção e estabeleceu a vinculação de recursos para o seu financiamento. Neste período, a correlação de forças se estabeleceu entre os renovadores e os católicos, conforme iremos analisar no próximo subcapítulo.

4.4. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934: O ESTÍMULO AO EMPRESARIADO DA EDUCAÇÃO

A análise do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova teve como propósito demonstrar os avanços e os retrocessos das propostas, com ênfase na promoção da educação pública pelo Estado, o que ficou evidenciado na interpretação do documento. Entretanto, para além dos avanços demonstrados no subcapítulo anterior, os renovadores não conseguiram romper com a persistência de alguns dos valores caros à sociedade agroexportadora da República Velha, como o patrimonialismo. Tomando como base o objetivo desta tese, se manifestam a partir do que Marlos Bessa Mendes da Rocha identifica como “só para ficarmos nas análises históricas do campo educacional, referimo-nos à compreensão de Anísio Teixeira da persistência de padrões patrimonialistas na sociedade brasileira que fizeram privada a ordem pública.” (ROCHA, 2005, p. 119).

No dia 11 de novembro de 1930, o governo provisório de Getúlio Vargas ordenou o fechamento do Congresso Nacional, assim como das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais, sob a alegação de que para romper com a lógica coronelista eram necessárias atitudes extremas. Ou seja, estava-se combatendo um regime autoritário com medidas ainda mais autoritárias. Uma das manifestações de insatisfação a essa postura governamental foi a Revolução Constitucionalista de 1932, que teve como consequência demonstrar ao Governo Provisório que ele não poderia continuar atuando de forma discricionária, como até então submetia o país. Era premente que houvesse o estabelecimento de uma Assembleia Constituinte, com o propósito de substituir a Carta Política de 1890 por uma nova constituição, que materializasse a nova conjuntura política, econômica e social do país e suas reais necessidades. Getúlio Vargas manifestou concordância em estabelecer a ordem democrática ao definir a data de três de maio de 1933, para a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte. Assim, o Brasil se estruturou politicamente de novembro de 1933 a julho de 1934 sob a sua égide.

De maneira geral, é possível definir a assembleia como uma esfera de disputa de múltiplos interesses, pois havia vários grupos atuando diretamente em prol de suas reivindicações, dentre eles, a Igreja Católica, os oligarcas e as lideranças tenentistas. Os maiores desafios da Assembleia Constituinte de 1933-1934 foram os de estabelecer valores democráticos e propor políticas públicas de atendimento à população, em um contexto político de profundas contradições e de coexistência de interesses de vários segmentos privados. A futura Carta Política, em última instância, refletiu tais correlações de força, legitimando os interesses de vários setores da sociedade, com destaque para a bancada classista cujo perfil se apoiava em teses antiliberais de fundo fascista.

No caso das discussões em torno da questão educacional, destaque para os debates entre renovadores e católicos. Entre os grupos que atuaram de forma mais decisiva na educação, pode-se estabelecer uma dicotomia, entre o velho e o novo. O velho estava representado pelos interesses da Igreja Católica, principalmente no debate em torno do ensino religioso. Os católicos expressavam a intenção de garantir a unidade da União na promoção do ensino secundário e superior, e aos estados a responsabilidade em oferecer o ensino primário, numa visão antifederalista, da que não defendiam o primado federalista de ajuda mútua entre os entes federados. Já o moderno era associado aos renovadores e suas propostas

vinculadas ao financiamento público, ao papel ativo do Estado e, de certa forma, ao continuísmo com o fortalecimento da relação público-privada.

O substrato político da ação renovadora na educação no pós-1930, e que também esteve presente nas inúmeras reformas educacionais da década de 1920, consistia nas insuficiências de implementação de uma educação universal, tanto no acesso como na capacidade de seleção e qualificação do ensino. Portanto, na crítica à incapacidade da República em realizar o seu fundamento jurídico-político de Estado laico, neutro, universal aos seus cidadãos. (ROCHA, 2005, p. 122).

De todas as pautas pleiteadas pelos renovadores, a mais contundente e alarmante possivelmente era a necessidade de promoção de educação para todos os brasileiros, sem distinção econômica e social, sendo, para isso, imprescindível a participação direta do Estado. No entanto, os renovadores não defendiam a exclusividade do Estado na prestação educacional, alegando insuficiência da máquina estatal. Nesse sentido, para que a educação fosse considerada um direito de todos, ou seja, um direito público, subjetivo e extensivo a todos os brasileiros, primeiramente era necessário reconhecer o “direito à educação”, enquanto um direito individual e coletivo; posteriormente, era preciso garantir a efetividade da sua prestação. Isso poderia dar-se por meio da aplicação de recursos públicos do orçamento, fixando em lei um percentual por parte de todos os entes federados, incluindo a União.

Entre os sujeitos sociais envolvidos diretamente no embate em torno das questões educacionais na Assembleia Constituinte, apenas os renovadores defendiam a ampliação da participação da União na educação. Os grupos oligárquicos, sujeitos sociais que ao longo da construção histórica do Estado nacional influenciaram a condução dos processos educacionais, principalmente os representantes dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, manifestavam-se contrários a uma maior ingerência da União na educação, salvo de maneira ampla, sem interferência direta, principalmente no ensino primário que historicamente era uma atribuição dos estados. Portanto, defendiam que a União continuasse a se responsabilizar pelo ensino secundário e superior, deixando livres os estados e a iniciativa privada para a prestação da educação primária. Outro sujeito importante na correlação de forças em matéria educacional foi a Igreja, que, de forma ainda mais radical, defendia uma espécie de antifederalismo, pois era contrária à descentralização para os entes federados, mas também não era

favorável a centralização da União, o que equivale afirmar, em linhas gerais, que defendia a sua hegemonia na educação. Ou seja, buscava a prevalência do ensino religioso nos estabelecimentos oficiais de ensino. No referente à obrigatoriedade do ensino religioso, tanto os oligárquicos, quanto os renovadores, não polemizaram em torno desta questão, porque entendiam que havia questões mais relevantes a serem discutidas, como a fixação de um percentual fixo no orçamento público para a educação e uma maior participação da União. Dessa forma, a Igreja viu seus reclames atendidos, na medida em que a orientação católica continuava a exercer a sua influência nos estabelecimentos oficiais de ensino (ROCHA, 2005).

Ao se comparar a posição dos grupos oligárquicos e da Igreja Católica em relação à participação da União, sem dúvida alguma, os renovadores se destacavam, já que defendiam uma presença mais ativa da esfera federal, mas com ressalvas. Os renovadores acreditavam que deveria ficar a cargo da União a fixação de diretrizes gerais para a educação, o que de alguma maneira já estava acontecendo. A isso acresciam a necessidade da ação complementar da União em relação à manutenção da educação, caracterizando com isso o sistema federativo na prestação e auxílio mútuo entre as esferas. Todavia, para os renovadores, o controle dos sistemas de ensino por parte da União deveria ser restrito à extensão da sua competência, o que significava que o ensino primário promovido pelos estados e iniciativa privada não necessitariam de nenhum tipo de autorização do governo federal. De alguma forma, facilitava e estimulava a promoção educacional pela esfera privada. Foi assegurado o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino, desde que observassem a condição de garantir estabilidade aos professores no exercício da função e uma remuneração condigna. O resultado desse embate se expressou no reconhecimento de que a Constituição Federal de 1934 foi resultado dos debates entre católicos e renovadores (liberais), em torno da valorização da escola pública, mas que terminou por consagrar a manutenção dos privilégios da escola privada.

Nesse contexto forjado a partir de múltiplos interesses, a Assembleia Constituinte promulgou a nova Carta Política, em 16 de julho de 1934, representando a superação do texto de 1891. A nova constituição expressava a centralização do poder na esfera federal. Importante salientar que isso não significava a superação definitiva do recente passado coronelista e patrimonialista; pelo contrário, continuavam presentes como marcas profundas da trajetória histórica

brasileira. O texto político de 1934 em termos educacionais significou, em grande medida, um avanço, se comparado às constituições anteriores (1824 e 1891). É interessante observar que a base para as inovações propostas estava relacionada com as diretrizes educacionais defendidas pelo Movimento dos Pioneiros da Educação; ou seja, a Constituição de 1934, de certa forma, revelava a prevalência das ideias dos renovadores, que, durante o período da Assembleia Constituinte, compôs a arena de disputas com a Igreja Católica e as oligarquias. Isso não significa que tenha existido um vencedor nesse embate, mas sim que o texto constitucional apresentou um “perfil” renovador, ainda que de matriz conservadora.

A principal inovação do texto de 1934 foi, sem dúvida, a obrigatoriedade da destinação de recursos públicos para a educação. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, houve vinculação, em caráter obrigatório para os entes federados, da fixação de um percentual mínimo de recursos a ser investido em políticas educacionais. De acordo com o Artigo 156, “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Dessa forma, o financiamento da educação no Brasil foi impulsionado pelo texto de 1934. A razão para essa medida talvez tenha sido resultado do fato de que o legislador reconhecia a necessidade de estabelecer um *quantum* mínimo, fixado em lei para ser investido em políticas educacionais, a fim de evitar que a manutenção da educação ficasse à mercê dos auspícios dos governantes.

Outra importante inovação do texto constitucional foi a declaração de que a educação era um direito de todos e uma responsabilidade dos poderes públicos e da família. De acordo com o Artigo 149, a educação passava a ser promovida com propósitos bem definidos, dentre eles o fomento ao desenvolvimento econômico do país.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Uma das consequências da universalidade do direito à educação, definida na Carta de 1934, foi a sua vinculação direta à obrigatoriedade da prestação pelo

Estado, bem como a gratuidade do ensino, dado que não era possível existir universalidade sem a gratuidade da oferta. Isso levou o Estado à constatação de que havia demasiada população e um sistema de ensino público insuficiente para ampliar o atendimento educacional. Qual a solução adotada pelo Estado? Fortalecer a ampliação de vagas nas escolas públicas? Utilizar parte dos recursos para a construção de novas escolas? Não, mas utilizar parte dos recursos destinados à educação pública na forma de bolsas de estudos em instituições privadas a ser distribuídas entre os alunos carentes (ROCHA, 2005). Fortalecia-se, assim, o “empresariado da educação”, visto que a iniciativa privada nunca foi tão estimulada como a partir da década de 1930.

Essa foi uma relevante contradição, já que a Constituição de 1934 era resultado de um embate político e ideológico, que se deflagrou durante a assembleia constituinte e que envolveu vários sujeitos sociais, vários projetos em disputa, enfim, conseguiu encaminhar a proposta, segundo a qual o direito à educação é uma prerrogativa da coletividade e uma obrigação do Estado, sendo acolhido no texto final da constituição. Contudo, ao mesmo tempo em que a educação deveria ser pública, segundo os preceitos constitucionais. Na prática, provocou o fortalecimento da lógica privatista, pois os recursos públicos foram repassados para as instituições privadas para o atendimento da população menos favorecida economicamente.

Ao discorrer sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação, mencionei a posição dos renovadores, os quais eram contrários à promoção da educação, prioritariamente, ou em grande parte pelo Estado, e que deveria haver um estímulo à participação privada. Isso significava também que eram manifestadamente favoráveis à distribuição de bolsas em escolas privada. Além disso, destacava-se a presença constante da Igreja Católica, estabelecendo a correlação de forças em prol do agente privado.

A isso (distribuição de bolsas em instituições privadas) não se opuseram os renovadores, coerentemente com a compreensão de que não se pretendia o monopólio educacional pelo Estado, mas apenas o reconhecimento da educação como um direito de cidadania. [...] os renovadores não só não se opunham a que classes abastadas continuassem a financiar o ensino privado de sua livre escolha, como admitiam a possibilidade de financiamento público ao aluno carente de recursos. Isso naturalmente como forma transitória de fazer valer o postulado do direito à educação, enquanto não houvesse um sistema público ao aluno carente de recursos (ROCHA, 2005, p. 120-121).

Os renovadores defendiam a educação pública, no entanto, sem prescindir da atuação privada, que ficaria restrita à formação da elite e do recebimento de subvenções estatais para o atendimento dos filhos dos homens do povo. Os renovadores afirmavam que essa situação seria transitória até o sistema público conseguir incorporar todos os cidadãos carentes de recursos. Evidentemente, esse contexto não foi superado, subsistindo até os dias de hoje. Na realidade, está inclusive sendo ampliado para além da educação básica, como é visível no ensino superior. Concorro com o pensamento de Marlos Bessa Mendes da Rocha, que, na sua dissertação de mestrado intitulada “*Educação conformada: a política pública de educação no Brasil (1930-1945)*”, destaca, em sua conclusão, a “dupla faceta do caráter público do ensino privado” (ROCHA, 2000), o que equivale a dizer que o privado assume a responsabilidade por uma parcela da população, que, de acordo com a sua condição econômico-financeira, deveria ser atendida diretamente pelo Estado. E acrescento que é possível relacionar o “caráter público do ensino privado”, com o conceito de público não-estatal. Esse conceito juntamente com o quase mercado, que serão aprofundados no capítulo seis da tese, foram amplamente utilizados pelos governos brasileiros, a partir da década de 1990. O conceito de público não-estatal significa a possibilidade da promoção de direitos sociais, dentre eles à educação, não pelo poder público, mas pelas entidades do Terceiro Setor, sejam Organizações Sociais (OS), sejam Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Ainda sobre as inovações promovidas pela edição da Carta Política de 1934, destacava-se a ampliação das competências da União, conforme o art. 150 que sintetizou as mudanças empreendidas pelo texto constitucional:

Art. 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.**

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (grifo nosso).**

Esse artigo é bastante significativo, pois a maioria das pautas debatidas no âmbito da Assembleia Constituinte foi incorporada no texto da carta de 1934 e podem ser reconhecidas através da sua observação. Dentre os destaques que importam para o objetivo da tese, encontram-se necessidade da ação supletiva da União, quando necessária aos entes federados e os critérios para o reconhecimento dos estabelecimentos particulares. Durante a realização deste estudo, importa demonstrar que a aproximação público-privada na educação foi parte constitutiva da formação da história política do país e que, nos dias de hoje, ainda não foi superada. Para minha análise, dentre as fontes, utilizei as fontes legislativas, tais como constituições, leis e decretos, que denotavam a postura estatal frente à promoção da educação, sempre compartilhando tal prerrogativa com a iniciativa privada. Com a promulgação da Constituição de 1934, a expectativa, principalmente por parte dos renovadores, era que o Estado assumisse a titularidade na consecução desse direito. Contudo, é observável na leitura da alínea “f”, do artigo supracitado, uma facilitação para a abertura de estabelecimentos de ensino particulares, pois essa liberalização estava condicionada apenas à remuneração e à estabilidade no exercício do magistério. A constituição declarava o seu compromisso para com a educação de forma direta, mas, ao mesmo tempo, facilitava a criação dos estabelecimentos particulares, evidenciando, assim, a permanência da interface público-privada. Outra questão relevante – e que vem de encontro com a proposta federalista – era a possibilidade de a União auxiliar os entes federados quando necessário para o próprio desenvolvimento do país. Nessa senda, encontrava-se a possibilidade da União empreender esforços para a ajuda aos estados e municípios,

dentre outras funções na promoção da educação. De certa maneira, a União admitia que, durante as três primeiras décadas da República, os estados foram sobrecarregados com a responsabilidade de atendimento do ensino primário, muitas vezes atuando com insuficiência de recursos, o que acarretava, naquele momento, um estímulo ao fortalecimento do ensino privado.

Em 26 de julho de 1934, após a eleição de Getúlio Vargas para a presidência da República, Gustavo Capanema foi escolhido para assumir o Ministério da Educação e da Saúde Pública, permanecendo como titular da pasta até outubro de 1945, com o fim do Estado Novo. O seu primeiro desafio foi estabelecer a intermediação na seara de disputas entre os católicos e os renovadores. A sua política foi de fortalecimento da esfera federal, coadunando-se com as diretrizes propostas pela Constituição de 1934, que eram sintetizadas por meio do já mencionado art. 150, segundo o qual caberia à União “traçar as diretrizes da educação nacional”, além de coordenar e fiscalizar o ensino em geral. Ademais, a União ficaria responsável pelo estabelecimento do Plano Nacional de Educação. No próximo subitem, discorrerei sobre a atuação de Gustavo Capanema e as principais reformas realizadas durante o seu mandato e que influenciaram na lógica público-privada, com destaque para os seguintes projetos: o Plano Nacional de Educação, a Reforma do Ensino Secundário e o Ensino Industrial.

4.5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A REFORMA DO ENSINO SECUNDÁRIO: DISPUTAS ENTRE A ESFERA PÚBLICA E A PRIVADA

Conforme já mencionado no subitem anterior, quando tratei do contexto histórico da relação público-privada, é imperioso fazer menção à contribuição de Gustavo Capanema, mais precisamente às reformas que foram realizadas durante o longo período em que esteve à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública (1934-1945). Capanema foi ministro de Getúlio Vargas em contextos políticos distintos: atuou desde a instauração da democracia republicana (1934-1937) até a fim do governo autoritário varguista, conhecido como Estado Novo (1937-1945). Nesse período, a regulamentação do ensino teve início com a Reforma Capanema, com a publicação das chamadas Leis Orgânicas do Ensino, uma espécie de “Código de Leis” para a Educação. Durante o período em que encabeçou o Ministério da

Educação, ele alterou o ensino secundário, estruturou o ensino industrial, reformou o ensino comercial e, ainda, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, estimulando a criação do Sistema “S”. Os principais decretos-leis elaborados na gestão Capanema são os seguintes: Decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI; Decreto-lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial; Decreto-lei n.4.244, de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos – o ginasial, com quatro anos, e o colegial, com três anos; Decreto-lei n.6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial. Analisarei, neste subitem, apenas as reformas que importaram para a construção do objeto da tese, quais sejam, a respeito do ensino secundário, do ensino industrial e da criação do SENAI.

Os anos 1930, particularmente no Brasil, foram de muita efervescência, pois havia orientações políticas diversas em disputa, de vertentes profundamente contrárias. Dentre elas, estavam a Ação Integralista Brasileira (AIB), criada em 1932, de orientação fascista e conservadora, que possuía como lema “Deus, Pátria e Família”. O contraponto à AIB foi a formação da Aliança Nacional Libertadora (ANL), em 1935, de vertente socialista e antifascista, que contava na sua organização, além de socialistas, também com anarquistas e comunistas. Recebeu resposta imediata do Estado brasileiro, que, contrariamente aos “princípios democráticos” que naquele momento deveriam orientá-lo, aprovou a Lei de Segurança Nacional (LSN) com o apoio dos setores médios, da elite e dos conservadores. A LSN representou o primeiro movimento de repressão e controle ideológico, cujo ápice foi a deflagração do golpe de Estado, liderado por Getúlio Vargas em 1937. Segundo Marilena Chauí, “seu núcleo é a ideia do inimigo interno” (CHAUI, 2013). A ação mais emblemática da LSN, nesse período, foi sem dúvida a proibição da atuação da ALN ainda em 1935, ano de sua criação.

É nesse contexto que Gustavo Capanema realizou as suas mais importantes propostas de reformas educacionais. Não discorrei sobre todas elas, mas apenas sobre aquelas que se relacionam ao tema do presente estudo. Antes de iniciar a análise sobre as reformas empreendidas por Capanema, destaco o papel da Igreja Católica, representada na pessoa de Alceu Amoroso Lima, que logo após a posse do ministro, entregou uma série de reivindicações na área educacional, que esperava vê-las atendidas. Eram várias as propostas; abaixo algumas que materializavam o contexto político daquela época:

[...] publicação de pequenas ou grandes doutrinas antimarxistas e de documentação antissoviética; idem de obras sadias, construtivistas, na base dos princípios de educação no Brasil; elaboração do Plano Nacional de Educação nessas bases; escolha dos futuros membros do Conselho Nacional de Educação; facilidades do ensino religioso em todo o país e idem para a fundação da faculdade católica de teologia nas Universidades (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 189-190).

Ao analisar-se as propostas apresentadas pela Igreja Católica ao ministro Gustavo Capanema, ficam evidentes duas grandes preocupações: a necessidade de afastar a influência da ALN – a partir da distribuição de cartilhas editadas pelo próprio governo, com discurso contrário à orientação marxista e à União Soviética – e a prevalência da influência católica na condução da educação pública. Para Alceu Amoroso Lima, um dos maiores representantes do pensamento conservador católico no Brasil e primeiro diretor da Ação Católica Brasileira, a propagação das ideias socialistas era a grande responsável pelos problemas que o país atravessava. A Ação Católica Brasileira (ACB) foi um movimento da Igreja Católica, organizado pelo cardeal Sebastião Leme da Silveira Cintra, em 1935, com o objetivo de formar pessoas para atuarem em colaboração com a missão da Igreja: "salvar as almas pela cristianização dos indivíduos, da família e da sociedade". Esse movimento foi fundado com o propósito de significar um contraponto às ideias socialistas difundidas pela ALN, que, em termos educacionais, defendia a educação popular e a liberdade de ensino, sem a interferência da Igreja. A alternativa oferecida pelos católicos ao Estado foi a “renovação da aproximação” entre as entidades, que não possuíam nenhuma “ambição de poder”, apenas ofereciam ajuda desinteressada, ou melhor, para a defesa da paz e da ordem pública. Evidentemente que a Igreja estava imbuída de uma série de propósitos, sintetizados no desejo de continuar influenciando o exercício do poder político. Para alcançar esse propósito, ela via na educação a estratégia mais eficaz. Além disso, punha-se totalmente contrária às ideias difundidas pela ALN sobre o papel transformador, emancipatório e público da educação.

Com esse pano de fundo, o ministro Capanema iniciava as suas reformas. A primeira iniciativa foi organizar o Plano Nacional de Educação. De maneira a prestigiar todos os grupos aliados, contou com a participação de diversos setores da sociedade, entre os quais estavam professores, jornalistas, estudantes, políticos, militares, e, obviamente, sacerdotes, que foram chamados para colaborar com

sugestões de propostas para a organização do plano. De acordo com os estudos de Simon Schwartzman, Helena Bomeny e Vanda Costa, o ministério organizou um questionário intitulado “Questionário para um Inquérito”, com aproximadamente 213 questões, que abordavam sobre os mais variados temas relacionados à organização da educação. Isso pôde ser entendido com uma espécie de consulta aos setores privados estratégicos do governo e interessados na promoção da educação (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000). Historicamente, a educação foi considerada pelas elites dirigentes um instrumento de poder e de controle da população, sendo o ensino utilizado para fins privatistas. Com base no contexto dos anos 1930 e 1940, em que se acirraram as disputas políticas entre grupos das mais diferentes ideologias, é visível que o governo acabou cedendo, principalmente, aos reclames dos setores religiosos e militares. Um dos principais temas abordados no inquérito era sobre a organização de uma espécie de código, um documento geral, que regulamentasse a educação nacional. A única pauta que a União não fazia concessões era acerca da sua titularidade, isto é, sobre o controle e a fiscalização da ação educacional em todo o país. Pertinente observar que, no campo da correlação de forças, cada grupo consultado revelava os seus objetivos referentes à educação nas respostas ao inquérito. Os renovadores defendiam a centralização da União, sob a alegação da garantia da democratização e do acesso à educação, mas, de fato, a maior preocupação dos seus representantes era garantir a continuidade da sua influência na educação. Neste momento, a Igreja Católica era totalmente contra a proposta do centralismo da União, haja vista que, naquele período, a quase totalidade das escolas privadas eram católicas. Dessa forma, advogavam pela liberdade de ensino e a autonomia das escolas a fim de não se subordinar ao Estado.

Os católicos se opunham ao centralismo governamental sob a alegação de que tal postura seria uma agressão ao “direito divino da Igreja de educar” (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000). Outro grupo que se destacava eram os militares, uma vez que a educação, além de instrumento de poder das elites dirigentes, também expressava a garantia da ordem, da moral e dos aspectos cívicos. Essa vinculação estreita da educação à propagação dos valores morais era vista como uma tentativa de controlar o avanço das ideias socialistas e comunistas difundidas pela ALN.

A principal crítica atribuída ao questionário, considerado um pré-plano nacional de educação, foi justamente a proposta de centralização da organização educacional brasileira na União, pois se alegava que, com isso, a educação estaria a serviço da “construção de um tipo humano específico, ‘estandardizado’, a serviço do Estado. [...] tal tipo de ação educativa, em que se tenta plasmar indivíduos segundo modelos dados, consiste numa ação tendenciosa, que não conviria com uma democracia liberal”. (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000, p. 197-198). Percebe-se que o argumento utilizado pelos entes privados, para manter sua hegemonia educacional, foi o de relacionar a ampliação da presença do Estado a uma violação a democracia liberal, em que se forjaria uma padronização de costumes e comportamentos na população por intermédio da educação. Porém, a promoção da educação pelo Estado pressupunha exatamente o contrário da tese defendida pelos grupos privados, porque ensejava a organização da educação em bases democráticas e acessível a todos os cidadãos, primando pela igualdade de condições. Ela não levaria em consideração as condições socioeconômicas dos sujeitos atendidos, tornando-se um direito público subjetivo. A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) foi elaborada sob esse embate entre as esferas do público e do privado.

Não posso deixar de mencionar que as demandas acerca da elaboração de um documento único sobre as questões educacionais reportam à formulação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, já que os seus membros defendiam como premissa basilar o comprometimento nacional em torno da resolução dos problemas educacionais. Para os pioneiros, a educação era um patrimônio nacional. Essa demanda foi assimilada pela Constituição Federal de 1934, que repassou ao Conselho Nacional de Educação a função de organizar o primeiro PNE. A proposta foi encaminhada na forma de um anteprojeto para a Presidência da República em maio de 1937. Todavia, em face do estabelecimento do regime autoritário do Estado Novo, o projeto nem ao menos chegou a ser apreciado. Mesmo não sendo aprovado, é necessário abordar as proposições do PNE relativas ao aprofundamento da perspectiva público-privada, desvelando a imposição das orientações dos agentes privados na organização do ensino público e da liberdade de atuação conferida a estes.

Os 504 artigos do PNE revelavam a forma de funcionamento das instituições pública e privadas, a liberdade de cátedra, o ensino religioso e a educação moral e

cívica, dentre outros assuntos. A liberdade de cátedra continha a limitação de não ofender a ordem pública, a moral e os bons costumes; seu controle ficaria a cargo das direções dos estabelecimentos de ensino. No que tange ao ensino religioso, ele seria oferecido em todas as instituições de ensino em caráter facultativo, o que denotava, de certa maneira, a vitória da Igreja Católica. Ela garantia assim, no texto do PNE, a sua hegemonia e a continuidade da sua participação nas definições dos rumos da educação nacional. O plano também destacava o papel do Conselho Nacional de Educação na condição de órgão consultivo do ministro. Dentre as suas funções, constavam o reconhecimento de instituições de ensino, assim como o dos seus estatutos. O PNE ampliou significativamente o rol de atribuição do conselho, que podia ser entendido como agindo como se ministério fosse um agente privado (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000).

Dentre as questões tratadas no PNE, merece maior destaque, em função do objeto desta tese, a que abordou os institutos educacionais. Sobre a competência dos entes federados, o chamado “ensino pré-primário” ficava a cargo das famílias e das instituições privadas, sendo que cabia à União, nesse quesito, uma participação bastante tímida, para não dizer absolutamente inexistente. O ensino primário continuava sob a tutela dos estados, e a União deveria agir de maneira supletiva, seguindo a orientação estabelecida pela carta de 1934. Entretanto, havia uma ressalva: em se tratando dos territórios ocupados pelos imigrantes, em processo que teve início após a abolição da escravidão (1888), a União deveria agir mais ativamente. A justificativa para essa postura da esfera federal nas áreas ocupadas pelos imigrantes tinha relação direta com o caráter estratégico que a educação representava desde a constituição do Estado republicano, enquanto mecanismo a serviço da construção da nação brasileira. Dessa forma, era imperioso que a União atuasse diretamente nessas áreas para introduzir os “valores e a moral nacional” por intermédio da educação.

Dentre os níveis de ensino, o superior foi o que mais recebeu destaque no PNE. De certa forma, o governo creditava à educação superior as expectativas em torno do desenvolvimento econômico e industrial, pois isso estimularia a formação de profissionais para o processo de industrialização do país. O PNE não logrou êxito em todas as suas propostas, mas algumas se concretizaram após o golpe de 1937: ocorreu a reforma do ensino secundário, o estímulo ao ensino industrial e a criação do Sistema “S”, fortalecendo a relação público-privada. Evidente que as reformas

educacionais realizadas posteriormente à instauração, em 10 de novembro de 1937, da Ditadura de Vargas – encerrada somente em 1945 –, vieram a respaldar os interesses capitalistas e a lógica do mercado.

O ensino secundário foi estruturado a partir da promulgação, em nove de abril de 1942, da Lei Orgânica do Ensino Secundário, de autoria de Gustavo Capanema, popularmente conhecida como Reforma Capanema. O ensino secundário passava a ser organizado sob a forma de dois ciclos: o primeiro era o ginásial; já o segundo permitia aos alunos a opção pelo ensino clássico ou científico. O currículo previsto na Lei Orgânica tinha como base o enciclopedismo, com ênfase nos aspectos da cultura nacional e da valorização humana. A Lei Orgânica confirmou o caráter facultativo da educação religiosa e a obrigatoriedade da educação moral e cívica. A Lei Orgânica do Ensino Secundário permaneceu em vigor até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961.

Conforme já salientado, os estados eram os titulares pela consecução do ensino secundário, restando à União a ação subsidiária, com ressalvas às áreas de imigração. O ensino secundário no Brasil, a partir dos anos 1930, com o desenvolvimento da industrialização tardia, podia ser dividido em duas modalidades: a educação para as elites e a educação para os trabalhadores. Para os filhos da elite, a educação deveria impulsioná-los para realização da formação superior; havia a necessidade da realização do ensino secundário com vistas à formação das lideranças políticas e econômicas do país. Já para os filhos das classes menos favorecidas, isto é, dos “homens do povo”, a formação secundária estava direcionada ao ingresso no mercado de trabalho, ou seja, tratava-se do ensino industrial.

O ingresso no secundário era condicionado a uma avaliação preliminar de admissão bastante rigorosa, o que “elitizava” esse nível de ensino. Esse rigor refletia mais do que uma preocupação na seleção dos alunos – ele denotava um intento do governo em afastar os filhos das camadas populares de tal modalidade do ensino médio, já que, para estes, havia uma formação específica – o ensino industrial. A reforma do ensino secundário, em última análise, significou a manutenção das desigualdades sociais. Se antes as oportunidades de ensino eram restritas para a população, sendo historicamente um privilégio, a partir dos anos 1940 todos os brasileiros passavam a ter possibilidade de acesso, porém sem liberdade de escolha, já que cada ramo especializado do ensino secundário estava vinculado ou

à questão de gênero, em que se destinava formação específica para as mulheres, ou às escolas normais, ou ainda, ao contexto socioeconômico. Essa diversidade de cursos vinculados ao ensino secundário provocaram dois movimentos: primeiro, a ampliação do acesso ao ensino pelas camadas populares; e, segundo, a expansão do ensino privado. Essas afirmações são contraditórias, caso se leve em consideração o texto da Constituição Federal de 1934, que declarava a educação como função do Estado e da família. Nesse aspecto, caberia ao governo aumentar o número de estabelecimentos públicos para atendimento da população, em concordância com a sua função prestacional.

Contudo, não foi isso o que ocorreu. Devido à insuficiência de escolas estatais, houve um grande crescimento do setor privado, o que não se coadunava com a Carta Política de 1934, mas vinha ao encontro da perspectiva educacional assumida pela Constituição Federal de 1937. É importante frisar que essa Carta Política possuiu como peculiaridade o fato de não ter sido antecedida de um anteprojeto, ou mesmo de uma assembleia constituinte, contrariando, assim, a tradição liberal constitucionalista brasileira. Na realidade, ela foi idealizada por Francisco Luís da Silva Campos, o qual teve um papel decisivo na trajetória política do Presidente Getúlio Vargas. Em 1930, ele participou ativamente do movimento que conduziu Vargas ao poder. Campos também foi o primeiro titular do Ministério da Educação e Saúde, sendo indicado pelo próprio presidente para a consultoria geral da República e, ainda, foi secretário de Educação do Distrito Federal. Sob a sua influência, o texto constitucional de 1937, que não primava pela defesa das liberdades e garantias individuais, fez com que a educação deixasse de significar um dever do Estado, passando a ser responsabilidade dos indivíduos e da coletividade, pública ou privada, conforme é possível analisar na tabela abaixo, com o artigo 128.

Quadro 1: Competência dos entes federados nas Constituições de 1934 e 1937.

Constituição Federal de 1934.	Constituição Federal de 1937.
Art. 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.	Art. 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à <u>iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.</u> É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Fonte: Quadro elaborado por Daniela de Oliveira Pires para a tese de doutorado, “A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil”. UFRGS, 2015.

Houve uma tentativa de democratização da educação com o advento da CF/34, mas que não logrou êxito, pois, com a outorga da CF/37, a educação passava a ser tratada de maneira irresponsável pelo poder público, conforme dois dispositivos da carta de 1937.

Quadro 2: Gratuidade do ensino e colaboração dos entes privados na CF/1937

Constituição Federal de 1937	Constituição Federal de 1937
Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.	Art. 132 - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

Fonte: Tabela elaborada por Daniela de Oliveira Pires para a tese de doutorado, “A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil”. UFRGS, 2015.

O art. 130 avançava ao declarar a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, mas retrocedeu ao afastar o poder público da titularidade na sua consecução.

Conforme já apresentado, o art. 128 estendia para a iniciativa individual e coletiva dos entes privados a responsabilidade pela sua promoção. É também identificável o estímulo à filantropia, considerada um dever; em outras palavras, o governo incentivava as famílias ao auxílio “despretensioso” aos alunos necessitados, conforme o art. 130. Pode-se vincular esse auxílio com o fato de o governo também incentivar a criação de associações de direito privado sem fins lucrativos, com o propósito de prestar uma espécie de “assessoramento” aos alunos, com vistas a fortalecer, por meio da educação, o desenvolvimento do país. Mais uma vez, colocava-se a educação como um instrumento para a consolidação do projeto de nação. Ao longo da trajetória da promoção educacional, essa função “espontânea” e “despretensiosa” das famílias mais favorecidas foi se ressignificando. Atualmente, as entidades do Terceiro Setor, associações ou fundações, são administradas por famílias oriundas exatamente da elite econômica, acrescido de grupos empresariais e midiáticos que recebem volumosos repasses financeiros, tanto públicos quanto privados.

Uma das principais consequências, nos anos 1930, foi o aumento significativo do número de estabelecimento de ensino privados, que passaram a atuar decisivamente no fomento da educação. “Um levantamento feito pela Divisão do Ensino Secundário do Ministério para 1939 mostrava que, dos 629 estabelecimentos em todo o país, 530 eram particulares” (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000, p. 206). Esse dado demonstra um grande desequilíbrio entre as instituições públicas e privadas na oferta da educação. Se levado em consideração o fato de que, a partir dos 1930, a educação era vista como uma preocupação do governo, materializada no texto constitucional de 1934, percebe-se que tal perspectiva educacional não conseguiu completar uma década, sendo substituída pela visão privatista da CF/37. Esta pode ser interpretada da seguinte maneira: para o governo era necessário estimular a ampliação da promoção da educação no país, para contribuir com o desenvolvimento econômico e social, mas o Estado repassou parcela significativa da sua promoção para a iniciativa privada, o que, de certa forma, justificaria o equilíbrio pela oferta educacional entre as entidades públicas e privadas.

Quando entrou em vigor a reforma do ensino secundário em 1942, evidenciou-se uma preocupação do governo para com os custos do ensino nas instituições privadas. Tal situação era resultante da “liberalidade” e do “estímulo” que

a CF/37 conferiu às entidades privadas durante os anos 1930, qu chegaram aos anos 1940 com uma grande lucratividade e com ampla liberdade para estabelecer o valor das mensalidades. Isso denotou o amadurecimento do “empresariado da educação”.

Com a intenção de controlar o “lucro líquido” dos estabelecimentos de ensino privado, cujos excessos eram sistematicamente denunciados pela imprensa, a lei estipulava que as anuidades a serem cobradas dos alunos deveriam ser módicas; determinava que as escolas deveriam reservar anualmente uma determinada porcentagem de lugares gratuitos; finalmente tornava obrigatória a prestação de serviços assistenciais aos alunos necessitados (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000, p. 216).

Resta evidente que as instituições privadas funcionavam de maneira quase autônoma, transformando a educação em um negócio lucrativo. A resposta do governo para essa situação foi exigir que a cobrança realizada pelos estabelecimentos privados não fosse abusiva, que não visasse exclusivamente o lucro e que uma parcela das vagas fosse destinada aos alunos hipossuficientes, conforme os artigos 88 e 90 da Lei Orgânica do Ensino Secundário. Conforme demonstro nesta tese, a esfera privada sempre balizou as ações públicas voltadas para a promoção da educação. Logo, não tardou para o setor privado se manifestar a respeito das exigências governamentais, “que os diretores de escola consideram ‘inexequíveis’.” (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, p. 217). A solução para o impasse veio por intermédio do Congresso Nacional, que sugeriu a criação de um Fundo Nacional para o Ensino Secundário, que contaria com a participação do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e das escolas privadas e que viria a ser aprovado por unanimidade.

A alegação era que as escolas privadas estariam sobrecarregadas, principalmente em razão da concessão das bolsas para os alunos carentes e do reajuste das mensalidades. Interessante transcrever uma passagem do memorial da seção plenária que aprovou a criação do fundo: “Ao ensino privado, não nos iludamos, será impossível realizar o milagre de [...] conseguir uma ampla disseminação do ensino secundário, indispensável à formação de ‘elites’ exigida para toda nação civilizada.” (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, p. 217). O poder público, ao subsidiar as instituições privadas de ensino secundário, estaria indiretamente assegurando a formação para as elites, o que o distanciava do ideário democrático de atendimento educacional tão fortemente debatido no início dos anos

1930. Em minha opinião, a saída encontrada com a criação de um fundo especial beneficiou fundamentalmente o setor privado, que agora contava com o financiamento público para a manutenção das suas escolas, valorizando a “elitização do ensino”. Em linhas gerais, a Reforma do Ensino Secundário representou:

Um projeto que passava necessariamente pela burocracia crescente do sistema de inspeção e controle, e por **um conjunto de estabelecimentos privados que não tinham, com as honrosas exceções de sempre, outra intenção do que atender ao mercado crescente do ensino médio**, com o beneplácito e, **tanto quanto possível, os recursos financeiros do governo**. Estes elementos – a legislação casuística, rígida, os currículos de conteúdo classista, uma burocracia ministerial cada vez mais rotinizada e um **forte lobby de diretores de colégio**- dariam o tom do ensino secundário brasileiro nas décadas seguintes. (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, p. 217, grifo nosso).

Tomando a contribuição das autoras, a síntese do período pode ser retratada através do processo de elaboração da reforma do ensino secundário, em que se acirraram a correlação de forças entre o público e o privado, com a prevalência do mercado do ensino médio, o incentivo público para o fomento do ensino privado e a influência decisiva dos seus proprietários. Ao retomar o título deste subitem, que se refere ao embate entre as esferas do público e do privado, pode-se afirmar que houve um vencedor? Sim. Sem dúvida alguma, a esfera privada se consagrou nesse período, seja pela ampliação do número de estabelecimentos, seja pela pressão exercida pelos diretores das escolas ante os poderes públicos, tanto o executivo, quanto o legislativo. Isso resultou em medidas que favoreceram o investimento público nos estabelecimentos de ensino privado, institucionalizando a relação público-privada. No próximo item, irei abordar a reforma do ensino industrial, a postura do Estado e a organização do SENAI. Isso ocasionou a criação do Sistema “S”, o que fortaleceu a tendência público-privada na educação.

4.6 O ENSINO INDUSTRIAL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA “S”: A PARCERIA ENTRE O ESTADO E AS PARAESTATAIS

O gênero educação profissional, em que uma das espécies é o ensino industrial, sempre esteve associado no Brasil ao assistencialismo. A primeira manifestação estatal foi no início do século XX, em 1909 com a estruturação da

Escola de Aprendizes e Artífices, uma iniciativa do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Levando em consideração o período no qual a escola foi criada, em que não havia propriamente o desenvolvimento de uma industrialização no país, pode-se concluir que o objetivo dessa instituição era essencialmente social. Na introdução do decreto que instituiu a Escola de Aprendizes, encontrava-se a sua justificativa: “o aumento constante da população das cidades exige que se facilitem às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência”. Ou seja, o ensino industrial era visto como uma espécie de antídoto contra as desigualdades sociais. Em pouco tempo, várias escolas foram fundadas no país, sofrendo alterações, reconfigurações, até serem incorporadas, no ano de 1937, em razão da Reforma do Ministério da Educação e Saúde, à Divisão do Ensino Industrial do Departamento Nacional de Educação (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000).

O ensino industrial até meados dos anos 1930, no Brasil, consolidou o caráter assistencial e caritativo dessa modalidade de ensino. Ao mesmo tempo, foi nesse período que iniciaram os embates sobre o papel e a função específica do ensino profissional no Brasil entre os Ministérios da Educação e Saúde e o do Trabalho, Indústria e Comércio. Os conflitos surgiram exatamente sobre o caráter público ou privado da sua promoção. O Ministério da Educação, sob a titularidade de Gustavo Capanema, argumentava que o ensino profissional deveria ser prestado diretamente pelo Estado, sendo considerado como prioridade governamental o fomento da sua formação para atender as necessidades industriais em todo o país. Já um grupo vinculado à Federação das Indústrias de São Paulo, que representava o grande empresariado paulista, tinha a visão de que a esfera privada, representada pelas corporações industriais, deveria responsabilizar-se pela promoção do ensino profissional. Concordando com o segundo grupo, o Presidente Getúlio Vargas editou o decreto lei nº 1.238, de 02 de maio de 1939, que dispunha sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores, conforme os artigos 1º e 4º do decreto:

Art. 1º Nos estabelecimentos em que trabalhem mais de quinhentos empregados deverá o empregador reservar-lhes local abrigado, higiênico e devidamente aparelhado, onde possam fazer as refeições no intervalo de trabalho.

Art. 4º Os estabelecimentos a que se refere o art. 1º manterão, igualmente, cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores, de acordo

com o regulamento cuja elaboração ficará a cargo dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde.

Ao analisar os dispositivos acima, percebe-se que a organização dos cursos não estava sob a responsabilidade exclusiva do Ministério da Educação, mas era de competência conjunta com o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Essa responsabilidade compartilhada demonstrava que a formação educacional do operariado brasileiro se associava estritamente a um projeto de desenvolvimento nacional. Isso revelava a partir da interferência do Ministério da Indústria na seara de competência exclusiva do Ministério da Educação, pois a organização didático-pedagógica dos cursos deveria ser uma atribuição desse ministério. Nos anos seguintes, observou-se a continuidade do embate entre os ministérios, sendo contabilizado o envio para as mãos do Presidente Getúlio Vargas de várias propostas de organização do ensino profissional, tanto do Ministério da Educação, quanto do Ministério da Indústria. Vargas fez sua escolha pelo Ministério da Indústria, traçando com isso o perfil do ensino profissional do país e estreitando os laços com o empresariado nacional. A reação do Ministério da Educação foi imediata. Capanema foi enfático ao defender que a formação do trabalhador não poderia estar condicionada à realização da sua atividade profissional, pois deveria imperar a formação integral que possibilitasse a incorporação a qualquer atividade, não somente a uma formação específica. Isto é, a educação se voltava ao empregador e não ao empregado:

Na previsão do Ministério do Trabalho os cursos seriam isolados, sujeitos somente a instruções gerais a cargo do Ministério da Educação, e a cargo das próprias indústrias; Capanema defendia a criação de um órgão burocrático federal para administrar o sistema de ensino industrial em todo o país, e uma participação significativa do governo nos seus custos (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, 254).

O governo federal não atendeu as reivindicações do Ministério da Educação, não assumido o financiamento direto pelo ensino profissional, nem de forma subsidiária. A estratégia adotada pelo governo foi a de “diluir ao máximo, na forma de facilidades e auxílios indiretos: isenções, redução de ônus gerais, relevação de penalidades”. Portanto, a correlação de forças entre o Ministério da Indústria e da Educação resultou no governo estruturando o ensino profissional com base nas diretrizes oriundas do Ministério da Indústria, em detrimento das propostas do

Ministério da Educação. Assim, ocorria o estreitamento dos vínculos entre o Estado e o empresariado, principalmente o paulista. O Estado não assumia a responsabilidade pelo fomento do ensino profissional ao repassar tal prerrogativa para as indústrias, atuando apenas na concessão de incentivos fiscais para os entes privados. Nas discussões sobre o ensino profissional, destacava-se a presença de dois ministérios, em que cada um contemplava os interesses de cada um dos polos da relação público-privada, redefinida assim como público-público, mas que resultaram em objetivos privatistas. O Ministério da Educação defendia a presença ativa do Estado na promoção do ensino profissional e o Ministério do Trabalho e da Indústria, a titularidade da organização desta modalidade de ensino, segundo os interesses do setor privado, passando a tutela para os industriários.

Em relação ao Direito brasileiro, outra materialização dessa integração entre o público e o privado podia ser encontrada nas chamadas entidades Paraestatais.

As entidades Paraestatais são pessoas jurídicas de direito público, cuja criação é autorizada por lei específica (Constituição Federal, art.37, XIX e XX), com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviço de interesse coletivo, sob norma e controle do Estado. Não se confundem com as autarquias, nem com as fundações públicas, e também não se identificam com as entidades estatais. Responde por seus objetivos, exercem direitos e contraem obrigações, são autônomas (MEIRELLES, 2008, p.148).

Especialmente na década de 1940, criaram-se entidades relativas a determinadas categorias profissionais, autoadministradas pelas respectivas agremiações coletivas (os serviços sociais). As funções das Paraestatais eram de cunho social e profissional, oferecendo cursos de formação e serviços de treinamento. Ao Estado cabia estabelecer uma forma de financiamento público para suas atividades e exercer a fiscalização sobre tais entidades. Sua disciplina normativa fundava-se em leis e regulamentos públicos específicos, assim como seus estatutos internos. Tratava-se de entidades conhecidas por suas siglas, dentre elas SESI, SESC, SENAC, SENAI, SENAR, SEBRAE, SESCOOP, que se constituíram no chamado Sistema “S”.⁹ Em 1942, foi criada a primeira entidade: o Serviço

⁹ De acordo com, Lúcia M.W. Neves e Marcela A. Pronko “O Sistema S inclui atualmente os Serviços Nacionais de Aprendizagem e de Serviços Social, mantidos por contribuições parafiscais das empresas privadas: Senai/Sesi (industrial); Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos); Senar (agricultura); Senat/Sest (transporte sobre pneus); Sebrae (todos os setores para atendimento a micro e pequenas empresas); SESCOOP (cooperativas de prestação) (NEVES de serviço; PRONKO, 2008, p.38).

Nacional da Aprendizagem Industrial, o SENAI, que vinha ao encontro das necessidades da indústria. Concomitantemente à sua criação, foi aprovada a Lei Orgânica do Ensino Industrial, em 1942, proposta pelo Ministério da Educação, que podia ser considerada como uma resposta à tendência educacional profissional de ordem privatista em que se baseava a organização do SENAI. Gustavo Capanema defendia que a educação não poderia reduzir o trabalhador a uma máquina a serviço dos propósitos das indústrias. “Ele se opõe, assim, à especialização prematura e apressada, que levaria o trabalhador à similitude com a máquina” (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, p. 256). A posição do Ministro Capanema não era unânime no interior do Ministério da Educação, mas possuía partidários importantes. Entre eles, destacava-se Rodolfo Fuchs, um defensor radical do ensino industrial, que manifestava preocupação com a visão educacional empreendida pela organização do SENAI.

Em julho de 1942, ainda se ouviam protestos na área da educação em relação ao sentido que a Federação das Indústrias pretendia dar ao SENAI. Rodolfo Fuchs escreve em 21 de julho a Capanema lamentando que a regulamentação do Serviço tivesse sido assinada pelo presidente antes que o parecer que lhe fora solicitado estivesse feito, mas não deixa de registrar suas dúvidas. Segundo ele, a regulamentação teria feito com que a aprendizagem industrial deixasse de ser “somente o instituto de aperfeiçoamento técnico de mão de obra requerida pela indústria” (SCHWARTZMAN, BOMENY, CONSTA, 2000, p. 259).

No embate legal e ideológico que perpassava a relação entre as pastas da Educação e do Trabalho e a Indústria, a última se consagrou vencedora, uma vez que a Lei Orgânica do Ensino Industrial previa um controle do Estado na expedição de diplomas, entretanto, a indústria se responsabilizava pela certificação, demonstrando o total controle do setor privado nessa modalidade de ensino. Ademais, conforme a preocupação manifesta de Rodolfo Fuchs, a aprendizagem industrial estava condicionada pelas necessidades do capitalismo, especialmente as dos empresários paulistas. Corroborando com este cenário, conforme já mencionado, ocorreu a publicação do decreto nº. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o SENAI e que se tratou da pedra angular para a organização do Sistema “S”. Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko,

As décadas de 1930 e 1940, entretanto, constituíram o marco cronológico específico para o desenvolvimento dos debates em torno da implementação do ensino técnico-profissional e da definição das modalidades que deveriam

integrá-lo, como parte de uma crescente ação reguladora do Estado sobre o mercado e as relações de trabalho. Estas discussões, da própria definição do modelo político corporativo adotado, realizaram-se no interior da burocracia estatal, ainda que uma de suas consequências mais importantes, paradoxalmente, tenha sido a “privatização” de uma parcela fundamental daquele tipo de formação. A criação do Decreto Lei 4.048/42, do Senai, instituição modelar do posteriormente chamado “Sistema S”, acompanhou, assim, a promulgação do conjunto de Leis Orgânicas da Educação Nacional, destinado a regular distintos níveis e ramos educacionais (NEVES; PRONKO, 2008, p. 38).

As autoras sintetizam que o setor público se estruturou em prol da iniciativa privada no que se refere à educação industrial, à criação do SENAI e ao incentivo à relação público-privada. Tratava-se de um “sistema político corporativo”, o que equivale a dizer que as paraestatais eram estruturadas não segundo as demandas da coletividade, mas conforme as orientações privatistas, isto é, primando pelos interesses do empresariado. As entidades paraestatais que compõe o Sistema “S” passavam a atuar como titulares no fomento à grande parcela da formação educacional industrial.

Outra paraestatal estruturada foi o Serviço Social da Indústria – SESI¹⁰, criado através do decreto nº. 9.403, de 25 de junho de 1946. O artigo 1º descrevia o seu objetivo: “À Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI); com finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas”. Já o SENAC tinha a mesma estrutura do SESI e foi criado pelo decreto nº. 9.853, de 13 de setembro de 1946. É possível constatar, a partir da sua formação, que as entidades paraestatais passavam a influenciar diretamente as atividades de caráter público, promovendo o ensino industrial com autonomia. Em relação à formação profissional, pode-se afirmar que

¹⁰ Para Lúcia M. W. Neves e Marcela A. Pronko “[...] o Sesi foi o “instrumento de realização da filosofia social da indústria, baseada inclusive na doutrina social da Igreja” (BELOCH e FAGUNDES, 1997:133). Inspirado no ideário de cooperação das classes e de paz social, tornou-se um valioso instrumento de combate ao “comunismo”. À diferença do Senai e sua marca de órgão “técnico”, o Sesi nasceu como uma organização ideológica confessa em um momento de incipiente rearticulação do movimento operário. Sua atividade se iniciou em áreas sensíveis para o operariado, estendendo-se, posteriormente, a atividades de ensino, com a oferta de cursos diversos –desde alfabetização até economia doméstica -, passando a organizar também atividades recreativas. Se o Senai pretendia formar o trabalhador como tal, o Sesi ia além, propondo a formação do trabalhador em um sentido amplo. Dessa forma, a articulação entre o Sesi e o Senai pretendia-se uma tentativa de racionalização do ambiente industrial dentro e fora da fábrica, capaz de aumentar a produtividade, garantindo a paz social. Nesse quadro, Sesi, Senai, assim como suas congêneres Serviço Social do Comércio – Sesc e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, seriam instituições complementares de gestão empresarial que vinham a dar respostas a preocupações pragmáticas, mas também “hegemonizante-pedagógicas”, isto é, dar embasamento ao projeto de “(con)formação da classe trabalhadora”. (RODRIGUES) (NEVES; PRONKO, 2008, p.43).

não se efetivaram as propostas de Capanema de organizar um sistema de ensino geral sob a responsabilidade do Ministério da Educação e da Saúde, que considerasse a educação profissional não como uma modalidade de ensino subsidiária, mas sim com contendo suas especificidades.

Em síntese, o controle do ensino profissional ficou a cargo do Ministério do Trabalho e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, servindo aos interesses do setor privado. Capanema publicou a Lei Orgânica do Ensino Secundário, mas não conseguiu influenciar o Estado a adotar postura mais ativa para com a educação profissional.

No próximo subitem, tratarei de alguns aspectos da Constituição Federal de 1946, que se caracterizou pelo processo de redemocratização após os anos da Ditadura de Vargas (1937-1945) e pela tentativa de reconciliação do país. No tocante à educação, o texto de 1946 significou a tentativa de superação do atraso constitucional advindo da outorga da Carta Política de 1937.

4.7 OS ANOS 1940 E 1950: O CONTEXTO DE LUTA PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os países afetados pelo conflito, direta e indiretamente, como o Brasil ansiavam pelo retorno das garantias individuais e das liberdades civis e políticas. Neste período, o país era governado por Getúlio Vargas, que institucionalizou o Estado Novo e institucionalizou as perseguições políticas, prisões arbitrárias e a prática da tortura. Com o final da Ditadura de Vargas, em 1945, são organizados vários partidos:

[...] a União Democrática Nacional (UDN), congregando o setor “liberal” de oposição ao Estado Novo; os socialistas que atuam independentemente do PC, se aglutinam na Esquerda Democrática e, em 1947, no Partido Socialista Brasileiro (PSB). Organizados a partir da influência de Getúlio Vargas, fundam-se o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD) (OLIVEIRA, 2005, p. 155).

A situação do Partido Comunista do Brasil (PCB) era *sui generis*, pois há muito tempo encontrava-se na ilegalidade, voltando a obter registro, mas foi novamente cassado em 1947. Nas eleições de 1946, o PCB conseguiu eleger um número expressivo de candidatos, um total de 15 (quinze) deputados federais e Luis Carlos Prestes para uma das vagas do senado, representando o Distrito Federal. A

perseguição ao PCB era explícita, chegaram a argumentar que a cassação era necessária, “alegando que este não era brasileiro devido ao seu nome, “Partido Comunista do Brasil”, e pelas declarações de Prestes de que em uma hipotética guerra entre o Brasil e a Rússia ficaria com esta” (OLIVEIRA, 2005, p. 102-103). É neste contexto que Eurico Dutra (1946-1951) é eleito presidente pelo voto direto. Muitos analistas políticos justificavam a sua eleição pela base política construída por Getúlio Vargas. Dutra assume a presidência no contexto internacional do desenvolvimento da Guerra Fria. No plano interno, uma das suas primeiras medidas foi à convocação de uma Assembleia Constituinte para preparar o novo texto constitucional. Foi neste contexto pluripartidarista que a assembleia foi realizada. Uma das características é a multiplicidade de orientações políticas, que valorizavam o debate e impulsionavam a correlação de forças no congresso.

Especificamente em relação à educação na Assembleia Constituinte, quando discorreu a este respeito, Romualdo Portela de Oliveira destacou alguns tópicos que tiveram maior relevância, dentre eles: o ensino de religião; o Estado e a família; o dever e o direito de educar; a liberdade de ensino e os subsídios; obrigatoriedade e gratuidade; o financiamento da educação e a responsabilidade compartilhada entre os entes federados (OLIVEIRA, 2005). É possível relacionarmos a maioria dos tópicos com o objeto da tese a *relação público-privada*, pois todos os temas vinculados à educação, que foram discutidos na assembleia, perpassavam necessariamente pelo grau de envolvimento entre as respectivas esferas, que acaba definindo os rumos das políticas públicas. Em toda a minha análise, procurei demonstrar que as forças sociais em disputa definiam a estratégia adotada pelo setor público. No texto final aprovado em 1946, a Constituição seguia algumas tendências estabelecidas na Carta Política de 1937, demonstrando que algumas temáticas educacionais, como a preservação do ensino religioso nos estabelecimentos oficiais, e os desafios ante a responsabilização do Estado pela sua promoção, independem do grau de democracia experimentado pelo país, mesmo que, em tempos democráticos, ocorra um maior tensionamento e discussão entre os setores públicos e privados. Isso fez com que tais características acabassem redundando na sua permanência, pois elas revelavam a influência católica, que rompeu com o período imperial e teve continuidade na fase republicana.

A outra questão, a mais relevante para o nosso estudo, foi sobre a dificuldade de a esfera pública brasileira se constituir a favor da coletividade e não em razão

dos interesses de grupos hegemônicos, quando aprofundamos a questão educacional. Era evidente que, de maneira geral, a Carta de 1946 diferiu da Constituição de 1937. A primeira diferença era dada pelo contexto no qual cada uma delas foi produzida. O texto de 1937 foi imposto à população, pois não foi precedido de uma assembleia, sendo, portanto, outorgado. Diferentemente do texto de 1946, que possuía uma tendência mais democrática, evidentemente com contradições, avanços e retrocessos, mas que, ao afirmar a obrigação do Estado em todos os seus níveis, para a manutenção do ensino público, demonstrava certo avanço democrático, qual seja a necessidade de fortalecimento da educação pública. Isso não significava que não havia resistência por parte da iniciativa privada. Outra questão que diferenciava as duas constituições residia acerca da gratuidade do ensino, pois se, em 1937, o ensino mesmo público, estaria sujeito à cobrança de uma taxa para a manutenção do chamado “caixa escolar”, vinculando ao aspecto da solidariedade, que pressuporia a espontaneidade, mas com a força da “obrigatoriedade”, conforme o art. 130, por nós já referido anteriormente. A carta de 1946 reafirmava o caráter gratuito do ensino primário, outra manifestação do incremento ao ideário democrático. Com isso, afirmo que quanto maior for o estágio democrático de um país, maior será a possibilidade de se efetivar políticas públicas para todos, independentemente dos aspectos sociais, políticos, econômicos, de gênero e de etnia. Se tomarmos a relação democracia x políticas públicas educacionais, a partir de 1946, houve uma espécie de superação do passado político anterior, com maior comprometimento da ação estatal, ao menos em termos constitucionais.

Na tabela abaixo é possível constatar essa relação, posto que, no período de redemocratização, o ensino primário voltou a ser gratuito, diferentemente do período ditatorial anterior. Em que pese, a construção democrática é um processo contínuo de avanços, mas há também os desafios a serem superados, pois, se o ensino primário voltou, a ser considerado gratuito e para todos em 1946, o mesmo não aconteceu com os demais níveis, somente para aqueles que comprovassem a condição de hipossuficiência.

Quadro 3: Comparação do ensino primário nas Constituições de 1937 e 1946.

Constituição Federal de 1937	Constituição Federal de 1946
Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.	Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.

Fonte: Tabela elaborada por Daniela de Oliveira para a tese de Doutorado, “A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil”. UFRGS, 2015.

Sobre a titularidade na promoção da educação, a Constituição de 1946 manteve a tradição histórica de vincular a obrigatoriedade da educação primeiramente à família e à escola, de acordo com o “Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Significativa foi a contribuição de Romualdo Portela de Oliveira nesse aspecto, pois, quando da discussão deste tópico na assembleia constituinte, ocorreu uma acirrada disputa ideológica. A subcomissão que tratava das questões educacionais apresentava a família como sendo a titular da obrigação e o Estado ficava apenas de maneira acessória. Segundo a comissão: “A educação é dever e direito natural dos pais, competindo supletiva e subsidiariamente aos poderes públicos.” (OLIVEIRA, 2005, p. 175). A justificativa dos defensores da função complementar da esfera pública na educação é, no mínimo questionável, pois eles sustentavam que desta maneira o Estado estaria agindo de modo “totalitário” e “exclusivista”.

A justificativa da formulação da subcomissão é apresentada por Ataliba Nogueira: [...] estamos trabalhando, há 16 ou 17 anos, por uma tendência totalitária do ensino e, mais largamente, da educação. O Estado [...] quer absorver o direito que as famílias têm de educar os seus filhos. Quando possível, procuramos para os nossos filhos colégios particulares; às vezes com verdadeiro sacrifício. Entretanto nem ali se foge à ação tentacular do Estado que na organização do ensino, atinge até as minúcias, abolindo as iniciativas, a liberdade de ação dos particulares. (OLIVEIRA, 2005, p. 175-176).

É estarrecedora e polêmica a alegação apresentada pelo representante da subcomissão, quando este se manifestou no sentido oposto ao do que afirmamos

anteriormente. Nós nos posicionamos no sentido de que o investimento em políticas públicas pelo Estado fosse diretamente proporcional à consolidação da democracia. No entanto, para Ataliba Nogueira, um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD), tal relação ocasionava o inverso, pois quanto maior fosse a atuação do Estado, mais essa atuação ensejaria uma atitude controladora e hegemônica, contrariando a liberdade e a iniciativa dos indivíduos, ignorando o caráter social e coletivo da educação, seguindo a vertente do liberalismo clássico, que pode ser mais bem comprovada na sequência do seu argumento:

Se desejo dar a meu filho tal educação, não pode o Estado de maneira nenhuma impor que ele seja educado de outra maneira [...] não posso absolutamente, concordar em que – como amanhã será possível obrigar à modelação da educação das crianças, forçando-as a receber educação, instrução só pelos modelos do Estado, proibindo o ensino particular, e impedindo que os pais ensinem como entendam; não é possível estar com estas novas formas de estatismo. (OLIVEIRA, 2005, p.176-177, grifo nosso).

O nosso argumento é o seguinte: sempre que o Estado demonstra uma maior disposição para assumir a titularidade na promoção da educação, as forças sociais privatizantes se organizam para impedir ou relativizá-la, sob a alegação que o Estado pretende o monopólio estatal da educação, em prejuízo para a “democracia”, entendida como um “impedimento” à liberdade de escolha do cidadão. Visto dessa maneira, a educação está inserida no rol dos direitos individuais de primeira geração e não é considerada enquanto um direito social. Outra questão que foi discutida na assembleia diz respeito à liberdade de ensino, que pressupõe a ausência de fiscalização pelo Estado, sendo defendida por representantes da União Democrática Nacional (UDN) e do PSD. Entretanto, tal proposta não teve o condão de prosperar, por não sido incorporada no texto final da constituição.

Questão polêmica reside na possibilidade de ocorrer o repasse de subsídios públicos para as instituições particulares, conforme estava previsto na Carta de 1937. Interessante notar que não houve nenhuma manifestação a este respeito no âmbito da assembleia, sugerindo uma espécie de concordância tácita, sob a alegação de que não era matéria constitucional e que tal prática era corriqueira, e, portanto, deveria continuar. Conforme o entendimento da Comissão da Constituição, “[...] não é do âmbito da Constituição Federal obrigar os Estados e Municípios a determinadas despesas, sobretudo as desta natureza, referentes à subvenção a

estabelecimentos particulares” (OLIVEIRA, 2005, p. 179). Em verdade a comissão estava correta no seu argumento, entretanto era necessário para disciplinar o repasse de recursos públicos deveria existir uma legislação ordinária a respeito, o que de fato não existia, permitindo que as instituições particulares percebessem recursos públicos com ampla liberdade de atuação, sem previsão legal que os regulamentasse.

Um avanço da Carta de 1946 em comparação a Carta de 1937, foi a retomada da determinação de percentuais mínimos da arrecadação de impostos que deveriam ser utilizados para fins de financiamento educacional, ficando assim estabelecido: “Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A Constituição de 1937 não mencionava em nenhum dos seus dispositivos acerca dos percentuais mínimos dos impostos a serem aplicados em educação. Contraditoriamente, admitia a possibilidade do fornecimento de bolsas em escolas particulares aos alunos carentes, financiadas pelo próprio Estado, através de todos os seus níveis, ou seja, a prioridade não era ampliar o número de estabelecimentos públicos oficiais, mas sim o investimento estatal nas entidades privadas.

Na esteira do financiamento mencionamos o último tópico relacionado à educação na Constituição de 1946, que aborda a parcela de responsabilidade de cada um dos entes federados. Uma das teses levantadas à época e apresentada por Romualdo Portela de Oliveira é que aqueles que defendiam a responsabilidade exclusiva dos Municípios estariam agindo “como a forma mais próxima de colocar o ensino totalmente nas mãos dos particulares”. Aí reside a questão mais polêmica: “os municípios teriam ou não um “sistema educacional próprio” e autônomo em relação aos demais níveis da administração” A proposta que restou aprovada foi a de a União e os Estados teriam a responsabilidade pela promoção do ensino primário, sendo que os Municípios poderiam atuar de maneira facultativa, salvo se não constituíssem sistemas próprios, figurando como um subsistema do Estado. (OLIVEIRA, 2005).

Entretanto, um grupo de parlamentares, dentre eles Ataliba Nogueira que em um dos seus pronunciamentos insistiam na tese de que a educação é uma prerrogativa dos entes particulares: “No Brasil, quem deve dar o ensino, são os particulares. Eles que façam o ensino. Não podendo os particulares, façam-no as

entidades públicas: em primeiro lugar o Município, em segundo o Estado, em terceiro a União”. (OLIVEIRA, 2005, p. 185). Com base no contexto da época, onde os municípios não possuíam condições de efetuar de maneira integral o fomento do ensino primário, estariam entregando a tutela diretamente aos estabelecimentos particulares de ensino, corroborando com a tese acima elencada.

A municipalização do ensino fundamental será instituída somente com a Constituição Federal de 1988, mas foi amplamente impulsionado com o advento da Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, que estruturou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. A questão da municipalização recebeu muitas críticas, em razão da dificuldade estrutural e orçamentária que os municípios brasileiros passam a enfrentar na efetivação do ensino primário, recorrendo muitas vezes às parcerias público-privadas, como uma forma de garantir a sua promoção. Segundo Dalva Gutierrez que analisou a situação do Município de Altamira/PA:

Tal como previa Cleiton de Oliveira (1999) em situações de municipalização sem a necessária reflexão a esse respeito, as parcerias com o setor privado são uma tendência muito comum e refletem os limites da municipalização em municípios que apresentam ainda a necessária capacidade administrativa de autonomia de gestão educacional. (GUTIERRES, 2010, p. 341).

A insuficiência de recursos, os desafios da organização administrativa e de gestão, pois historicamente os municípios nunca gozaram de autonomia plena, pelo menos em termos educacionais até a Constituição de 1988, é uma das teses desenvolvidas na tentativa de compreender o que leva os municípios a dispensarem a sua autonomia, cedendo parte dela para as organizações do Terceiro Setor, sejam elas OS ou OSCIPs. No caso relatado pela autora, trata-se da parceria do Município de Altamira/PA com o IAS.

Voltando ao assunto deste subitem, podemos afirmar que as discussões sobre a educação no texto de 1946 acabaram por evidenciar as disputas do setor público e do privado, materializados na correlação de forças entre o Estado e a Igreja Católica, os estabelecimentos de ensino públicos e privados, pois “esta polarização não pode ser desprezada nem subdimensionada, sob pena de se perder de vista uma de nossas mais significativas polarizações em termos de história educacional” (OLIVEIRA, 2005, p. 187). Esta citação de Romualdo Portela de Oliveira expressa

de certa forma o propósito da tese, demonstrar que as disputas ideológicas entre os polos público e privado são o registro mais contundente da educação nacional, não somente do período da promulgação da Constituição de 1946, mas de todos os períodos da sua trajetória, sofrem alterações ao longo do processo histórico, mas é determinante para os rumos e os objetivos que definem a educação enquanto um direito social ou um privilégio de classes, ou seja, é a consequência dos projetos em disputa, das correlações de forças sociais que definem o seu perfil e o seu âmbito de atuação. O próximo capítulo terá início nos anos 1950, reconhecido como de consolidação da industrialização nacional e da luta pela ampliação do acesso à educação, mas também pode ser identificado com um período que antecedeu o Golpe Civil-Militar de 1964. O capítulo se encerra até a luta pela redemocratização a partir dos anos 1980 e a defesa da educação pública.

5 DOS ANTECEDENTES DO GOLPE AO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS: A HEGEMONIA DO SETOR PRIVADO NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO

Este capítulo se propõe a analisar o período que inicia com a promulgação da Constituição de 1946 e vai até a abertura política nos anos 1980, fato que levou a promulgação da Constituição Federal de 1988. Preciso esclarecer que a escolha por mencionar em um único capítulo vários momentos da nossa trajetória política se justifica pelos acontecimentos, que serão tratados aqui, possuírem uma relação de continuidade e dependência.

Com o final da Ditadura do Estado Novo em 1945, foi promulgada a nova constituição. A Constituição Federal de 1946 marca o período de redemocratização do país, confirmando a obrigatoriedade do Estado na promoção da educação, seguindo a tendência estabelecida na Carta Política de 1934, que instituía um percentual fixo a ser investido em educação pelos entes federados. Em 1946, foi eleito Eurico Gaspar Dutra. No seu governo, foi aprovado o Plano SALTE, que estimulava o incremento dos seguintes setores: saúde, alimentação, energia e transporte. Uma das condições para alcançar o desenvolvimento econômico pretendido era imprescindível: o investimento na educação.

Vargas assumiu a defesa da responsabilidade do Estado pela promoção da educação, entretanto foi possível constatar a continuidade do investimento público nos estabelecimentos de ensino privados, mesmo que em caráter suplementar, através da concessão de bolsas de estudos. O suicídio de Getúlio Vargas em 1954 foi reconhecido por nós como o acontecimento que define o marco histórico relativo aos antecedentes do Golpe Civil-Militar, que viera a ocorrer somente em 1964. Após o fim trágico do governo de Vargas, foi eleito em 1955 o presidente Juscelino Kubitschek, tendo como vice-presidente, João Goulart. A plataforma governamental estava associada ao desenvolvimentismo e a educação foi valorizada pelo seu caráter “utilitarista”. Neste momento, consolidou-se a descentralização administrativa, a flexibilização dos currículos escolares e a continuidade do financiamento público das instituições privadas.

Os anos 1960 registraram a eleição de Jânio Quadros que, durante a sua rápida passagem pela presidência da República, defendeu a mobilização da

sociedade contra o analfabetismo. Após a sua renúncia, o desafio político foi de garantir a posse do vice-presidente, João Goulart, que ocorreu em razão da pressão de vários setores da sociedade e fundamentalmente pela Campanha da Legalidade, organizada pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola. Em contrapartida, setores da burguesia industrial, grande parte dos militares e a mídia brasileira, contrários ao presidente e às Reformas de Base, em 01 de abril de 1964, deflagraram o Golpe Civil-Militar, que se caracterizou pelo retrocesso nas garantias individuais, nos direitos políticos e sociais. O objetivo do capítulo será o de demonstrar que este será o momento da história brasileira com grande estímulo à ação privatizante da educação e de fortalecimento dos grupos privados. O processo de redemocratização dos anos 1980 será tratado no último subcapítulo com destaque para a organização do Movimento em Defesa da Educação Pública e a correlação de forças que marcou o embate educacional na Assembleia Constituinte de 1987 e que definirá, na Carta Política de 1988, ações do setor público e do privado (com e sem fins lucrativos), assim como o do público não-estatal e o da propagação do Neoliberalismo.

5.1 OS ANTECEDENTES DO GOLPE-CIVIL MILITAR: OS ANOS 1950 E 1960 E O INCREMENTO DA LÓGICA PRIVADA

Ao tratarmos deste período da política brasileira de profundas transformações econômicas e políticas, o desenvolvimento da relação público-privada na educação é parte constitutiva deste movimento, sofrendo alterações e ressignificações, conforme iremos abordar. Antes de discorrermos sobre o assunto proposto neste subcapítulo, cabe uma justificativa: ao tratar dos antecedentes do Golpe Civil-Militar de 1964, devemos retornar ao Brasil dos anos 1950, especialmente ao ano de 1954 com a conspiração político-militar que pretendia a renúncia de Getúlio Vargas e, provavelmente, se não houvesse ocorrido o trágico suicídio do presidente, o golpe teria ocorrido dez anos antes. O final dos anos 1940, antes da eleição de Getúlio Vargas, foi marcado pelas eleições de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), que fora ministro da guerra do governo varguista, e de Getúlio Vargas (1951-1954), que pela terceira vez assumira a liderança do executivo nacional, agora pela via eleitoral, por meio do voto direto. Foi um período marcado pelo incremento à industrialização e ao incentivo ao capitalismo monopolista ou

financeiro, que nos países da Europa e nos Estados Unidos se desenvolveu no século XIX, estágio característico da segunda fase da Revolução Industrial, evidenciado no Brasil na segunda metade do século XX. As pressões internacionais impactaram a superestrutura política interna, que tinha como finalidade organizar as demais forças que a compõe, para que fundamentalmente criassem as condições para o incremento econômico. Contraditoriamente, coexistia uma grande pressão por parte da antiga superestrutura que resistia e tentava permanecer (RIBEIRO, 2010). Tais mudanças não ocorreram de forma imediata, pois eram processos e ainda, levando em conta as nossas condições materiais de desenvolvimento, tais alterações andavam de forma lenta. Portanto, essa relação contraditória, materializada na tentativa de implementação de um novo modelo econômico, ao mesmo tempo em que contemplava a permanência das velhas estruturas econômico-sociais, permitia existir nela avanços e retrocessos.

Nesse contexto de rupturas e permanências é que a quarta constituição brasileira foi promulgada no dia 18 de setembro de 1946, considerada um avanço em termos de reestabelecimento da ordem democrática. Assim ela pouco diferiu da Carta Política de 1934. No entanto, em relação à educação, houve alguns retrocessos, fundamentalmente em relação à gratuidade do ensino quando analisamos a carta de 1937 em relação à de 1934.

O governo de Eurico Dutra foi considerado transitório, se tomarmos como referência o contexto internacional, pois se inseriu entre o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o início do período chamado Guerra Fria. Com o acirramento das disputas ideológicas entre Estados Unidos e União Soviética, o Brasil estreita os laços com os “irmãos” do norte, em uma política de total alinhamento. A consequência política imediata, e que já havíamos mencionado anteriormente, foi à perseguição ao PCB, que tinha retornado à legalidade em 1945, e em 1947 foi posto novamente na ilegalidade. Seguindo as orientações da política liberal estadunidense, o governo defendeu a não-intervenção do Estado na economia e o rompimento das relações com a União Soviética. Outra característica foi o aumento galopante da inflação, que provocou o “enriquecimento de um pequeno grupo apenas, já que os salários reais diminuíram e os preços subiram assustadoramente” (RIBEIRO, 2010, p. 102). Houve uma tentativa de investimento em políticas setoriais, a partir da elaboração do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia), consideradas áreas estratégicas pelo governo. O SALTE fora desenvolvido

entre os anos de 1949 a 1953. Em relação à saúde, a intenção era empreender uma campanha de combate às precárias condições sanitárias, especialmente da população rural. Para o setor dos transportes a intenção era aparelhar tanto a malha rodoviária, ferroviária e a marítima, com o incremento dos portos. O setor de energia foi considerado o mais amplo e polêmico, pois fundamentalmente dependia do investimento do capital privado, ficando o Estado com a função de estimular a participação de empresas concessionárias, evidenciando o aprofundamento entre o capital financeiro internacional com a economia nacional, estimulando o controle externo dos gastos sociais. Observo que a educação não era considerada um setor estratégico do governo, porque não fora contemplada pelo SALTE. Na prática, o plano não teve o êxito esperado sendo encerrado em 1951, dois anos antes da sua previsão. Em termos educacionais, a relevância deste governo foi atribuída exclusivamente à promulgação da Constituição de 1946, que já foi por mim analisada no capítulo anterior.

É no bojo das críticas ante o estreitamento das relações financeiras entre os Estados Unidos e o Brasil que Getúlio Vargas lança a sua candidatura à presidência, de acordo com Evaldo Vieira, “ressurgindo no papel de porta-voz de todos os trabalhadores” (VIEIRA, 1995). Para o autor existe um dado a ser salientado, o aumento da participação das camadas populares, principalmente no pós 1945. Mesmo considerando algumas características, como o continuísmo das políticas de cunho populista, o destaque concedido à figura do chefe do executivo, que muitas vezes atuava de forma quase que independente dos demais poderes, e a aceitação formal por parte dos governos no que tange à ação organizada dos movimentos populares, elas já não eram suficientes, pois o povo almejava ver os seus anseios materializados em políticas sociais (VIEIRA, 1995). Hábil conciliador, Vargas procurava aproximar os interesses populares com os das elites dirigentes, ao mesmo tempo em que conclamava o povo a participar do seu governo através do encaminhamento de suas pautas e insatisfações, estabelecendo, por conseguinte, uma relação direta com os seus eleitores, um estreitamento, fazendo com que no imaginário da população, esta estivesse mais próxima do *locus* do poder. Esta estratégia também os convencia a controlar os seus impulsos reivindicatórios, posto que eles estavam “lado a lado” com o poder. Cabe salientar que durante os anos 1950 ocorreu um aumento significativo da industrialização, aumentando assim o número de trabalhadores.

Um pouco mais livres na atuação sindical e um pouco mais libertos do controle governamental dos salários, os trabalhadores passaram a manifestar abertamente suas insatisfações, ultrapassando por vezes os limites da habilidade de Getúlio e colocando-o em condições embaraçosas perante a contundente oposição partidária e militar. Se durante os dois primeiros anos do governo de Vargas o movimento operário não apresentou grandes atividades grevistas, a partir de 1943 registram-se expressivas greves em São Paulo e no Rio de Janeiro, alcançando até repercussão nacional. (VIEIRA, 1995, p. 26-27).

A organização dos trabalhadores de São Paulo e do Rio de Janeiro demonstrava a fragilidade do governo, pois foi justamente nestes estados que Vargas havia conseguido uma votação expressiva. A oposição, formada pelos militares e os conservadores, percebeu a oportunidade de fortalecer a oposição ao governo, que já enfrentava outros problemas, principalmente com o aumento da inflação. O ápice de toda a crise ocorreu no Rio de Janeiro, no dia 5 de agosto de 1954, conhecido como o “atentado da Rua Toneleros”, que ocasionou na morte do oficial da aeronáutica, Rubens Alves, e que também atingiu o principal líder da oposição a Vargas, Carlos Lacerda. Este havia se aliado aos militares e aos partidos oposicionistas, dentre eles a UDN. Lacerda utilizava do seu espaço na mídia, já que era proprietário do jornal Tribuna da Imprensa, para realizar críticas sistemáticas ao governo. O atentado foi utilizado como uma estratégia oposicionista para exigir a renúncia imediata do presidente. Vargas, de alguma maneira, cede às pressões, pois chegara a afastar João Goulart da pasta do Ministério do Trabalho, porque o empresariado nacional não apoiava as suas medidas como o aumento de 100% no valor do salário mínimo, que já tinha sido anunciado no dia 1º de maio daquele ano. Mesmo realizando concessões, a pressão pela sua saída da chefia do executivo continuava. Evaldo Vieira mencionava que os setores civis mais radicais entregaram uma mensagem ao Ministro da Guerra, no qual argumentava que em defesa da democracia e das liberdades públicas, exigia-se a renúncia do presidente, pois estava “moral e juridicamente impedido de governar o Brasil.” (VIEIRA, 2005). A saída trágica de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, encerra um longo período político iniciado em 1930, no qual se forjaram alianças políticas que se consolidaram, principalmente, entre os partidos apoiadores de Vargas, o PSB e o PTB.

Em relação à política educacional dos anos 1950 importa ressaltar que houve uma preocupação em atribuir ao Estado a responsabilidade pela sua

execução. Getúlio Vargas foi enfático em assumir o compromisso de promover políticas sociais para o atendimento da população. Assim, de certa maneira, houve um aumento significativo no financiamento especialmente da educação, em comparação com os demais direitos sociais, sendo que “[...] em 1953 a percentagem dos gastos públicos com o ensino alcançou o ponto mais alto (11,7%) de aumento em relação às despesas públicas globais” (VIEIRA, 1995, p. 45). Segundo a proposta do governo, o investimento público deveria inclusive beneficiar aos estados-membros quando demonstrassem dificuldades na promoção do ensino primário. Para o executivo, tanto o ensino primário, como o ensino secundário, deveriam garantir a gratuidade do acesso. O governo admitia a necessidade de investir na ampliação da rede pública, mas também prestava o atendimento educacional através da concessão de bolsas nas instituições de ensino particulares, pois “achava que o Estado tinha obrigação de incentivar, principalmente por meio de bolsas de estudo, o desejo de todos os (denominados por ele) menos favorecidos, aptos a ultrapassar os limites da instrução primária, quando não houvesse escolas apropriadas a eles.” (VIEIRA, 1995, p. 43).

Quando assume o seu terceiro mandato como presidente, agora através do sufrágio universal, Getúlio Vargas em relação à educação toma uma atitude que é contraditória, se levarmos em consideração a política empreendida no período do Estado Novo (1937-1945), e avança, se compararmos com a sua primeira passagem pelo poder executivo nos anos 1930, no que tange ao dever estatal de prestação educacional. Neste período, diferentemente do período da ditadura do Estado Novo, existiu o estímulo à titularidade dos entes privados na educação, considerando o Estado o principal agente responsável pelo seu fomento e, de maneira suplementar, o investimento público das instituições privadas através das bolsas. Reparem que se analisamos dialeticamente, mesmo em um momento da história política brasileira, em que a educação é reconhecida enquanto uma política social de responsabilidade estatal, a relação público-privada fica preservada, como um registro profundo da questão educacional. Uma forma de demonstrar a preservação desta relação é através do financiamento do Sistema “S”:

[...] enfatizava o papel do SENAI pelo crescimento do número de matriculados e pela preparação de uma equipe de professores, de instrutores e de administradores voltados para o ensino industrial. Acreditava, enfim, na criação de cursos de curta duração a serem ministrados pelo SENAI e na concessão de bolsas de estudo para jovens

operários, como duas medidas básicas de ampliação do ensino industrial. (VIEIRA, 1995, p. 44).

Sobre a perspectiva educacional do governo Vargas percebe-se o aumento do investimento público nas entidades paraestatais, aprofundando a lógica público-privada, com o investimento no ensino secundário, especialmente no ensino industrial. O ensino superior também recebeu uma atenção especial por parte do governo, “[...] em 1951 se instalou a Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e se estabeleceu o sistema federal de ensino superior. [...] Vargas expressava a necessidade de confiança em que fosse baixada uma lei de bases e diretrizes da educação nacional.” (VIEIRA, 1995, p. 44). Percebe-se que houve um incentivo maior ao ensino secundário e ao superior, mas é importante reconhecermos que houve um aumento no número das matrículas do ensino primário, pois “o ensino primário no Brasil, de 1950 a 1954, passou por um crescimento de 15% de matrículas iniciais e por um aumento de 16% de unidades escolares, apresentando o percentual de 1,7% na elevação da quota de alfabetização (36,7% para 38, 4%) ao longo dos anos mencionados.” (VIEIRA, 1995, p. 46). Vargas reconhecia as dificuldades enfrentadas pela educação nacional e mesmo com todo o estímulo a parceria público-privada com o Sistema “S”, “[...] fez o Estado reconhecer e assumir a obrigação de fornecer escola a todos, transformando a Educação num dever estatal e num direito de cada indivíduo, ao menos até o ensino médio.” (VIEIRA, 1995, p. 45). Em linhas gerais, o Estado assume o compromisso com a educação, passando a figurar no patamar de política social, entretanto, como todo o processo, não deixa de ser contraditório, continua havendo o incentivo a participação da iniciativa privada, principalmente no ensino industrial.

Dando continuidade à nossa análise sobre os antecedentes do Golpe Civil-Militar de 1964, após o suicídio de Getúlio Vargas, as maiores agremiações do país, o PSB e a UDN tentaram organizar uma aliança partidária com o intuito de promover o lançamento de um candidato único. Entretanto, a ideia não prosperou e o PSB acabou confirmando a candidatura de Juscelino Kubitschek, que formou a chapa com um representante do PTB, João Goulart, que se se consagraram vencedores do pleito, assumindo em 1955 a chefia do poder executivo. A sua plataforma política pode ser sintetizada pelo slogan da campanha: “Cinquenta anos em cinco”, no qual se inseria o Plano de Metas e o desenvolvimentismo. O resultado das eleições não agradava em nada a UDN. Após Juscelino Kubitschek ter assumido a presidência da

República, passou sofrer pressões dos seus opositores, questionando o resultado do pleito e defendendo a organização de um golpe, aliando-se a um grupo de militares que também defendiam a deposição de Juscelino. Para isso, os militares planejaram uma tentativa de levante contra os candidatos vencedores da eleição. A UDN defendia a impugnação da eleição, alegando que o candidato vencedor não teria conseguido a vitória pela maioria absoluta dos votos.

O resultado da correlação de forças deste período foi que o país permaneceu em um estado de exceção até a posse de Juscelino, em 31 de janeiro de 1956. A política desenvolvimentista foi a marca defendida por Juscelino e que tinha como fio condutor: “[...] a ideia de que cada país, quando está empreendendo sua luta pelo desenvolvimento, também deve receber o apoio necessário das nações evoluídas economicamente.” (VIEIRA, 1995, p. 71). Portanto, “o ideário político de Juscelino baseava-se na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado “mundo livre”, na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo.” (VIEIRA, 1995, p.73), lê-se, “ocorre à abertura da economia ao capital internacional”. O que se observa é que o Plano de Metas divulgado pelo governo necessitava de recursos públicos e privados para a sua consecução, o que acabou estimulando a privatização. Quando se trata do repasse público, o governo utilizou grande parte dos recursos federais, mas comprometeu parte do orçamento dos estados e dos municípios. O plano estava estruturado em trinta metas que correspondiam ao desenvolvimento da economia, assim divididas: setores da energia, um a cinco; setores do transporte, seis a doze; setores da alimentação, treze a dezoito; setor da indústria de base, dezenove a vinte e nove; e finalmente o setor da educação que diz respeito à meta trinta. Para nós importa destacar a última meta, pois pretendemos demonstrar que o investimento em educação era entendido como uma condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento do país.

A educação era um meio para atingir o real objetivo do plano, o desenvolvimento econômico e industrial do país, afirmando com isso o caráter meramente utilitarista reservado à educação. Dizia o Programa de Metas: “a conclusão é simples: a infraestrutura econômica deve ser acompanhada de uma infraestrutura educacional e, portanto, social. A meta constituiu propriamente um Programa de Educação para o Desenvolvimento.” (KUBITSCHKE apud VIEIRA, 1995, p. 85). O governo assume a seguinte premissa: para alcançar o

desenvolvimento pretendido era preciso fortalecer os aspectos técnicos e burocráticos da máquina estatal. Como bem destaca Evaldo Vieira, “o tratamento técnico se dilatou demasiadamente, transformando-se inúmeros problemas de cunho político em meros artifícios fornecidos pelo tecnicismo.” (VIEIRA, 1995, p. 86). Neste ponto que reside a preocupação com a efetivação dos direitos sociais, pois o que o governo acaba promovendo a separação entre o econômico e político. Para Ellen Wood:

Ao separar o sistema de produção de seus atributos sociais específicos, os economistas políticos burgueses são capazes de demonstrar “a eternidade e a harmonia das relações sociais [...] já a economia política burguesa atinge seu objetivo ideológico ao tratar a sociedade como algo abstrato, considerando a produção como “encasulada em leis naturais eternas e independentes da história, nas quais a oportunidade das relações burguesas são então introduzidas sub-repticiamente como leis naturais invioláveis nas quais está alicerçada a sociedade teórica (WOOD, 2003, p. 29).

Quando as questões sociais são tratadas como pautas exclusivamente econômicas, esvazia-se com isso, a correlação de forças, o enfoque não é outro, senão manter a lucratividade e o equilíbrio do sistema e das contas públicas, ocorre a naturalização do contexto social, não se atende as necessidades da população, mas sim do mercado. Neste sentido, a educação adquire uma função específica, preparar o pessoal técnico para servir a lógica estatal. Quando inicia o seu governo, Juscelino declara que a educação é um problema nacional e que merece a sua atenção através do atendimento a todos. No entanto, para atingir a este propósito, o governo defende duas estratégias: “a descentralização administrativa e a flexibilização dos currículos.” (VIEIRA, 1995, p.99). As estratégias do governo sugerem a desresponsabilização do Estado, repassando para os entes federados e, principalmente para a iniciativa privada o fomento da educação. Já os currículos flexíveis, sugerem uma maior liberdade de atuação para as instituições, independente do que estabelece o poder público. Dentre os níveis de ensino, o que recebeu mais destaque foi o ensino secundário, especialmente a modalidade do ensino profissional, com ênfase na formação técnica. Prova disso é que o governo aprovou a Lei de Equivalência do Ensino Médio, que possibilitava aos alunos que frequentassem os cursos técnicos ingressarem também no ensino superior (VIEIRA, 1995), pois do contrário, dificilmente teriam esta oportunidade, evidentemente que o

objetivo era “gerar especialistas de mais alta categoria”, ou seja, qualificar a formação técnica para atender a industrialização.

Não era diferente do ensino primário, que tinha como objetivo maior a preparação para o trabalho. Juscelino demonstrava preocupação com o 50% de analfabetos, pois segundo o governo, este número expressivo era um entrave para um país que possuía as pretensões de desenvolvimento, mas não efetivou uma ação pública contundente para saná-lo. Ao contrário, reivindicou a participação da iniciativa privada no combate ao analfabetismo. “[...] Juscelino reivindicava o auxílio do capital particular para alimentar as atividades educacionais, especialmente voltadas à alfabetização. De acordo com ele, tais atividades não poderiam ficar apenas como obrigação do Estado.” (VIEIRA, 1995, p. 102).

A conclusão só poderia ser a de que o governo Juscelino estimulou a relação público-privada na educação, a partir do financiamento privado na educação, além do investimento de recursos públicos na iniciativa privada. A educação era reconhecida enquanto um direito de todos, mas não era vista como uma ação de exclusividade pública, pois “se, porém, ainda seguiu Vargas ao conceber a Educação como um direito de cada indivíduo, divergiu dele ao propor que o dever estatal de oferecê-la à população carecia de apoio do capital privado.” (VIEIRA, 1995, p. 104). A esfera pública fortaleceu o diálogo com a iniciativa privada, incentivando a sua participação na execução da educação, repassando fundos públicos, recebendo recursos privados, ampliando os estabelecimentos privados, o que denota a tendência privatizante da educação.

A tese sustentada era de que a educação quando promovida com exclusividade pelo Estado estaria estimulando um controle extremo, uma espécie de opressão. Em que pese, este argumento não era defendido pelos setores privados, mas pelo governo para justificar a sua desobrigação. Outra manifestação do caráter privatizante da educação pode ser materializado nas discussões em torno do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no final do mandato de Juscelino. O texto final foi aprovado somente em 1961. Um dos fatos mais contundentes que antecederam a aprovação do texto de lei, e inclusive já nos manifestamos a respeito, foi um dos substitutos ao projeto, que ficou a cargo do Deputado Carlos Lacerda, no qual expressava a defesa da descentralização e da liberdade de ensino, que acabava se coadunando com as primeiras medidas educacionais do governo de Juscelino, que versavam sob os mesmos pilares. A justificativa de Carlos Lacerda é

que as suas propostas seriam medidas de cunho preventivo, de combate a um possível estado novista. A resposta ao substituto veio por intermédio de setores da sociedade civil que defendiam a educação pública:

Houve cerrada contestação ao projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, inspirado por este Deputado, assim como se intensificou a Campanha em Defesa da Escola Pública. Em julho de 1959, “o Manifesto dos Educadores – mais uma vez convocados”, redigido por Fernando de Azevedo, deixava bem evidente o grande valor da educação e da escola pública. [...] Florestan Fernandes expunha um argumento devastador das preocupações lacerdistas [...] o substituto continha uma visão de educação sobretudo oposta à democratização escolar. Denunciava a oposição privilegiada das escolas particulares, tanto confessionais quanto meramente mercantis. (VIEIRA, 1995, p. 110).

Evaldo Vieira consegue sintetizar em apenas um fragmento, as posições que disputavam o debate em torno da educação nacional no início dos anos 1960. O poder executivo e o legislativo defendiam a educação para todos, mas primavam pelos interesses privados. Os educadores representados na pessoa de Fernando de Azevedo reafirmavam a importância da educação pública, e denunciavam que desta forma se “instalará a desordem e o desperdício nas escolas particulares, alargando o caminho, já aberto a mercantilização do ensino privado.” (VIEIRA, 195, p. 112). Os alunos e os professores passaram a denunciar também os rumos da educação nacional, especialmente a configuração do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais, que de acordo com eles “[...] mostravam o desejo de instalar oficialmente a ingerência das escolas particulares na orientação da política federal de Educação e na administração do sistema nacional de Educação” (VIEIRA, 1995, p. 111). O restante da população estava envolvido pelos projetos de modernização e metas para o futuro do país apresentados pelo governo e tinham dificuldade de identificar os limites da atuação pública e privada na educação. É neste contexto educacional de embates entre os setores públicos e privados que o governo de Juscelino se encerra. Acrescido a isso, o país estava com uma taxa de inflação de aproximadamente 25% e um endividamento externo em razão dos empréstimos internacionais contraídos.

Os planos de modernização frustraram grande parte da população que viu o decréscimo do padrão de vida, ou seja, financiou os projetos futuristas, mas não os usufruiu. Jânio Quadros assume a liderança do executivo nacional em outubro de 1960 por meio de uma aliança com a UDN, que pela primeira vez consegue eleger

um candidato à presidência. O seu governo teve uma curta duração, aproximadamente um ano, a política exercida pelo presidente teve como característica o conservadorismo e as polêmicas. Nos aspectos econômicos o governo seguiu todas as medidas impostas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), assim promoveu o congelamento dos salários e empreendeu a desvalorização da moeda nacional. No âmbito social impôs alguns padrões de conduta e comportamento, que beiravam a excentricidade, como a proibição da utilização de biquínis nas praias dentre outras atitudes moralistas, além da dispensa de servidores públicos e a proibição de realização de novas contratações por um prazo de um ano (VIEIRA, 1995). Defendia a necessidade de realização de reformas em vários setores sociais, como a reforma agrária, reforma cambial; reforma do ensino universitário, reforma dos códigos, dentre outras. Especialmente a reforma agrária defendida pelo presidente tinha o condão de conter o avanço das Ligas Camponesas, movimento organizado no seio do PCB e que defendiam a necessidade da realização da reforma agrária, a justa distribuição de terras e o fim do latifúndio. Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo governo janista foi a falta de apoio no Congresso Nacional desde o início do seu mandato. “Não é exagerado afirmar que quase todo o conjunto da política janista foi contestado, imediatamente e até com veemência. [...] no início de 1961 a oposição (sobretudo o PSD e o PTB) admitia ser difícil entendimento com o Presidente” (VIEIRA, 1995, p. 140).

Em pouco tempo, Jânio não tinha mais o apoio da própria UDN, que não confirmava o apoio nas decisões governamentais. É importante salientar que em pleno período da Guerra Fria, a ilha cubana surpreende toda a ordem internacional e avança com a gloriosa vitória na Revolução Cubana em 1959, fazendo com que os Estados Unidos passassem a empreender uma verdadeira “caça” aos governos que manifestassem um perfil político de maior atendimento das demandas sociais, mais à esquerda, evidenciando o perfil internacional orientado pela bipolaridade entre o capitalismo e o socialismo. Jânio Quadros já havia manifestado o alinhamento político com os Estados Unidos, inclusive manifestando que iria honrar com todos os compromissos financeiros contraídos com os norte-americanos durante a gestão de Juscelino, não sendo uma ameaça a política internacional estadunidense. Mas, em agosto de 1961, o governo surpreende a todos, inclusive os aliados quando promove a condecoração de Ernesto “Che” Guevara. A reação foi imediata, os grandes

jornais de circulação reagiram condenando a atitude janista. Os editoriais eram contundentes ao afirmar que “a mudança pregada pelo então candidato não é a mesma desejada pela classe trabalhadora” (VIEIRA, 1995, p.142), num claro repúdio anticomunista. Tal episódio foi decisivo para que em 25 de agosto de 1961 o presidente anunciasse a renúncia ao cargo, através de uma “Mensagem ao povo brasileiro”.

Durante a rápida passagem ao poder, Jânio Quadros realizou uma medida relacionada à educação, “mesmo as vésperas de sua renúncia ao governo federal, Jânio assinou Decreto destinado a promover a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo” (VIEIRA, 1995, p. 165). De certa maneira se constata uma continuidade da política anterior de Juscelino de estímulo à relação público-privada e a valorização do ensino privado, pois dentre as suas propostas, constava a preservação das escolas privadas e a possibilidade, em parte, de perceber o financiamento público para a sua manutenção. No final de 1961, é finalmente a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que perfizeram 10 (dez) anos de debates legislativos, desde a apresentação do anteprojeto da Comissão Mariani (1948) e o primeiro substituto do deputado Carlos Lacerda (1958). A grande questão que orientou as discussões sobre a Lei de Diretrizes de 1961, foi sem dúvida nenhuma o embate entre a iniciativa pública e privada na educação, principalmente após o substituto apresentado por Carlos Lacerda, que favorecia as instituições privadas, particularmente as católicas que eram hegemônicas no nível secundário do ensino e o empresariado que se articulava em torno da questão educacional.

Após a renúncia de Jânio Quadros, a presidência da República passou a ser assumida interinamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli que não era favorável a posse do vice-presidente, João Goulart, posição compartilhada pelas forças armadas. A posse de “Jango”, só foi possível devido à resistência organizada no estado do Rio Grande do Sul e liderada pelo governador, Leonel Brizola, além de outros setores, como parte do Congresso e o apoio sindical. João Goulart havia sido ministro do trabalho do governo Vargas, sendo lembrado pela determinação referente ao aumento de 100% do salário mínimo, que foi posteriormente cancelado pelo presidente. Era considerado um sucessor do trabalhismo de Vargas, acrescido a uma preocupação particular, a necessidade de realizar às “reformas de base”, tais como reforma agrária, reforma tributária, reformas fiscais e a implantação de uma legislação antitruste.

No entanto, a luta pela posse de Jango chegou a um impasse entre os poderes executivo e legislativo. A alternativa cabível foi a implantação no dia 02 de setembro de 1961 do sistema de governo Parlamentarista, medida esta que foi aprovada pela maioria esmagadora do Congresso Nacional, pois foram 264 votos a favor e apenas dez contra. Na verdade, essa vitória foi “tolerada” pelo executivo, haja vista que João Goulart se declarava fiel ao congresso.

O sistema parlamentar aprovado pode ser relacionado ao “Parlamentarismo às avessas”, expressão comumente utilizada para se referir ao modelo de parlamentarismo instituído no reinado de Dom Pedro II. Esse não possuía nenhuma semelhança com a origem inglesa do sistema. Para o congresso foi a forma encontrada para diminuir a influência política de Jango, que passaria a figurar como uma mera representação do poder executivo, mantendo-se no *locus* da governabilidade. Entretanto, a experiência parlamentar, revelou a sua fragilidade, pois teve uma existência breve, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, quando foi convocado um plebiscito que aprovou o retorno do sistema presidencialista. De um total de 12 milhões e 400 mil eleitores, cerca de 10 milhões não apoiavam o parlamentarismo. A experiência parlamentar foi uma demonstração de que o Golpe Civil-Militar não iria tardar a acontecer. No plano educacional João Goulart tinha pretensões mais ousadas que o seu antecessor, dentre suas ações, no final de 1962, “[...] ele anunciava o advento do Plano Nacional de Educação, que despenderia 500 milhões de cruzeiros no setor, durante 1963, 1964 e 1965” (VIEIRA, 1995, 166), assumindo a responsabilidade pública pelo financiamento direto da educação para todos, a toda a nação e não uma pequena parcela. Um dos avanços neste período foi o aumento do financiamento público na educação, mas com a presença constante da iniciativa privada, que na Lei de Diretrizes e Bases da Educação que havia sido recentemente promulgada, conforme já problematizamos, havia a possibilidade da participação de representantes do setor privado nos Conselhos Federal e Estadual de Educação, gerando com isso a condução dos recursos públicos segundo suas necessidades.

Em geral, havia a prevalência dos interesses dos proprietários das escolas privadas e da Igreja Católica. A sociedade se articulou em torno desta questão através da Primeira Convenção Operária em Defesa da Escola Pública no qual criticaram duramente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação afirmando o seu caráter privatista na condução da educação, pois segundo os participantes a lei “não

atende às necessidades da educação popular, uma vez que favorece os interesses mercantis do ensino particular e as camadas privilegiadas da população brasileira” (VIEIRA, 1995, p. 173). Este era o panorama da educação no período que antecedeu a conflagração do Golpe Civil-Militar, a relação público-privada é aprofundada em razão da Lei de Diretrizes, a sociedade se organiza no sentido de denunciar as práticas clientelistas que prejudicavam a promoção da educação pública. Assim, no próximo subitem iremos contextualizar os 21 anos de Ditadura Civil-Militar e as consequências para a política educacional.

5.2 O GOLPE CIVIL-MILITAR E A AÇÃO PRIVATIZANTE NA EDUCAÇÃO

Esta subcapítulo não tem a pretensão de discorrer sobre todos os aspectos dos 21 anos que corresponderam a deflagração do Estado de exceção, as complexidades, as rupturas constitucionais e as violações aos direitos humanos e as garantias fundamentais. O nosso enfoque será a condução da política educacional e a lógica privatista, com isso, não ignoramos todas as violações cometidas, as perseguições e torturas. No dia 01 de abril de 2014 ocorreu a “descomemoração” em razão dos cinquenta anos do Golpe Civil-Militar (1964-1985), que afastou do poder o presidente eleito João Goulart e se estendeu por mais de duas décadas, contando com o apoio de vários setores da classe dominante brasileira: os militares, os setores da política nacional, o empresariado, os latifundiários, a grande mídia e, é claro, o apoio decisivo dos Estados Unidos, que financiaram todas as ditaduras que ocorreram neste período nos países da América Latina. José Willington Germano sintetiza o perfil do Estado Militar:

O Estado Militar é assim encarado em sua historicidade, enquanto expressão de uma fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que ocorre sob a égide dos monopólios e que expressa, sobretudo, os interesses dos conglomerados internacionais, de grandes grupos econômicos nacionais e das empresas estatais, formando um bloco cuja direção é recrutada nas Forças Armadas e que conta com o decisivo apoio dos setores tecnocráticos. (GERMANO, 1994, p. 21).

O estágio do desenvolvimento capitalista brasileiro durante o governo militar se caracterizou pela intervenção do Estado na economia, favorecendo a burguesia industrial e o capital internacional. O governo militar passa a investir nas áreas de

construções de estradas, energia elétrica e telecomunicações, através do “apoio” financeiro das instituições estrangeiras. Durante este período o investimento econômico se deu em duas frentes, financiamento de empresas estatais de setores estratégicos, como energia e transporte, estimular a entrada do capital internacional e o investimento nos órgãos da repressão política. Conforme mencionamos anteriormente, o golpe foi apoiado por amplos setores da sociedade brasileira e que passam a exercer influência direta na condução dos negócios públicos, privatizando as instâncias de decisões governamentais, o Estado passa a ser conduzido segundo fatores privatistas, “empreiteiras, bancos, conglomerados industriais – que, num conluio com militares, tecnoburocratas e altos escalões governamentais transformaram o aparelho estatal numa máquina de corrupção e de fraude a serviço dos seus interesses.” (GERMANO, 1994, p.86). Percebe-se que a União controlava diretamente todas as instâncias de poder, a esfera pública e a esfera privada, os meios de comunicação, as organizações sociais, sindicatos, entidades de classe, em que pese não havia um controle acerca das ações estatais, que agia livremente, com ausência de controle social. O beneficiamento das elites em detrimento da maioria da população pode ser verificado também em relação aos direitos sociais, no qual passa a figurar o monopólio empresarial no âmbito da sua promoção, conforme podemos averiguar a partir da contribuição de José Willington Germano:

[...] as verbas para a saúde pública foram minguando ao longo do tempo e, no entanto, o Estado transferia substanciais recursos para o setor privado de saúde. Assim, 1981, 72% do total dos recursos destinados à assistência médica e previdência social (em parte oriundo dos assalariados) foram parar nas mãos dos empresários da saúde. Na área educacional, apesar das reformas, o Estado, se descomprometeu gradativamente em financiar a educação pública; os recursos estavam comprometidos com o capital privado, repassando ainda assim, verbas para as escolas particulares (GERMANO, 1994, p. 93).

A educação sob o ponto de vista do Estado Civil-Militar deveria se tornar uma atividade essencialmente lucrativa, ou seja, a prioridade era a privatização do ensino. Para tanto, o repasse de recursos para a educação pública era visto como um prejuízo, pois não atendida às expectativas do mercado, no entanto o investimento, nos estabelecimentos de ensino privado, legitimava a mercantilização da educação e impulsionava o aumento dos ganhos dos aliados políticos da ditadura. A essa perspectiva estreita da educação orientada segundo os preceitos economicistas terá respaldo na teoria do capital humano, que reconhece a educação

como um instrumento para fomentar o desenvolvimento das relações de trabalho. A hegemonia do setor privado na educação se estabelece em todos os níveis de ensino, com especial destaque para o ensino superior, a partir do advento das reformas educacionais que teve início nos primeiros anos do Golpe Civil-Militar. A educação está inserida em um momento específico do desenvolvimento capitalista, no qual a correlação de forças sociais foi materializada pela hegemonia do setor privado, com a anuência do Estado Civil-Militar.

É importante frisar que os golpistas viam na educação, além do seu caráter lucrativo, também um importante instrumento de controle ideológico das massas, neste aspecto não se reconhece a desobrigação do Estado, ao contrário, ele passa a assumir as atividades voltadas a repressão e a perseguição dos sujeitos da educação que questionavam as diretrizes da esfera do poder central. Para tanto, em determinadas situações era estratégico que o Estado atuasse de maneira direta e centralizadora. Neste período, o Estado passa a intervir diretamente na economia, ocorrendo a institucionalização da militarização do Estado. Outra manifestação do centralismo do governo militar foi o advento dos Atos Institucionais, que eram normas e decretos outorgados pelo poder executivo, em evidente desrespeito a teoria da separação dos poderes, pois o executivo passa a legislar em desrespeito aos preceitos constitucionais.

No Ato Institucional nº 1, “o Supremo Comando Revolucionário passava a ter atributos de Poder Constituinte. Se o Ato Institucional nº 1 conservava a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais, com suas emendas, de outra parte instituía pela primeira vez a eleição indireta. (VIEIRA, 2014, p. 32-33).

O que se constata é que os militares justificaram o rompimento da ordem constitucional, com a edição do primeiro ato institucional, ao total foram dezessete, uma ficção jurídica criada para dar sustentação à postura autoritária do regime, dando ao chamado “Supremo Comando Revolucionário”, outra ficção jurídica, que possuía amplos poderes para alterar a então vigente Carta Política de 1946, como no caso da alteração na forma das eleições brasileiras. No meu entendimento, esta foi a grande estratégia do regime militar, criar a falsa impressão para a população de que no país as garantias constitucionais eram preservadas, pois existiam eleições (indiretas); o congresso funcionava (a maioria era da base governista – formada pela Aliança Renovadora Nacional – ARENA), havia liberdade de imprensa (os meios de

comunicação eram censurados, os jornalistas perseguidos, como no emblemático caso do assassinado de Vladimir Herzog, em 1975), sob o manto da “suposta legalidade”, eram cometidas graves supressões de direitos de toda a ordem, individual, coletivo e políticos, como no Ato Institucional nº 2, que determinava as cassações de mandatos e a suspensão de direitos políticos, mas permitia o funcionamento do congresso, em evidente contradição.

O Ato Institucional nº 4 institucionalizou a Constituição de 1967, que continha no seu texto a imposição dos valores do “Movimento de 1964” e, portanto, o texto de 1946 se mostrava incompatível. Houve inclusive a convocação de uma Assembleia Constituinte para a aprovação do texto, evidente que os opositores foram estrategicamente afastados, mais um mecanismo para criar a falsa impressão do respeito aos valores democráticos. Ao analisar o texto, percebe-se a centralização da União, pois os primeiros artigos tratam fundamentalmente das competências da União, inclusive com previsão de interferir nos estados para “pôr termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção” (Art. 10, III), passando a vigorar a Lei de Segurança Nacional, no qual é reservado um capítulo próprio, que corresponde aos arts. 89 a 91. A manutenção da “ordem” e a preservação da “segurança nacional”, fora o argumento utilizado para o rompimento do pacto federativo, do respeito a autonomia dos entes federados e das liberdades individuais e coletivas.

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

A Carta de 1967, além de significar uma usurpação dos valores democráticos, que particularmente sobre a educação retira a previsão da igualdade de oportunidade, evidenciava que as oportunidades seriam proporcionadas àqueles que pudessem arcar com os custos da sua promoção. Esta constituição é significativa se tomarmos como parâmetro a trajetória histórica da relação público-privada, uma vez que acaba por superar as Constituições do Império e da República Velha que a precederam, pelo caráter essencialmente privatista da educação, ou seja, ocorre a substituição do ideário democrático pelo ideário privatizante.

Antes de tratarmos da Emenda Constitucional de 1969, considerada como uma nova Carta Política, em razão do grande número de alterações promovidas. Precisamos mencionar a Reforma do Ensino Universitário e a publicação do Ato Institucional nº 5, considerado como o “golpe dentro do golpe”, pois se aprofundaram as perseguições e a tortura aqueles que legitimamente utilizavam do direito de resistir as atrocidades cometidas pelo regime. Quando escolhemos abordar a reforma do ensino superior, é uma maneira de exemplificarmos o aprofundamento da relação público-privada e da mercantilização da educação. Este não é um fato isolado, pois todos os demais níveis de ensino sofreram as implicações da imposição da lógica privada. A reforma do ensino universitário ocorre em um período de grande perseguição e invasão nas universidades, em uma escalada repressiva sem precedentes, contra professores e alunos. “[...] na lista dos punidos, é a inclusão de pessoas constantes de acusações anteriores e absolvidas na instância judicial e que agora, pela força incontestável do AI nº 5, eram excluídos, de uma vez por todas, da vida universitária brasileira.” (GERMANO, 1994, p. 111). O AI nº 5 foi publicado em 13 de dezembro de 1968 e teve duração de dez anos. Esse ato arbitrário passa a adotar como estratégia a execução, a eliminação dos seus “oponentes”. Já em relação a reforma do ensino universitário cabe uma ressalva, ele foi aprovado em 1968, mas desde 1964, ou seja, desde o início do Estado de exceção tinha um foco inserir a lógica empresarial no ensino superior.

Para tanto, fora contratada nos primeiros anos do governo civil-militar, uma assessoria norte-americana para auxiliar na construção deste novo paradigma educacional. Ao final do trabalho, a empresa contratada, a Usaid, produziu um relatório no qual sugeria “a importância de racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim, a questão da privatização do ensino.” (GERMANO, 1994, p. 117). As recomendações da empresa norte-americana não foram recebidas como uma imposição pelo governo brasileiro, haja vista que a educação já era reconhecida pelos militares enquanto uma questão de mercado. Um ano antes da aprovação da Reforma do Ensino Superior, o então presidente Costa e Silva, militar da chamada “linha dura” do governo, convocou uma comissão para analisar a situação do ensino universitário. A comissão era composta de cinco integrantes dentre eles dois militares, um promotor e dois professores. Dentre as conclusões da comissão destaca-se o controle hegemônico do Estado, a necessidade de racionalização e o corte de gastos públicos.

[...] o Relatório concedeu particular atenção aos itens referentes à ordem e à disciplina. [...] enfatizou a necessidade de restaurar a autoridade, no âmbito escolar. [...] propunha uma mudança no processo de escolha dos dirigentes universitários, excluindo a participação dos seus próprios pares e centralizando o poder de decisão nas mãos do Presidente da República [...] transformando os reitores e os diretores de unidades universitárias em meros “delegados” da “revolução”. [...] engrossando a corrente privatista, a Comissão proclama a necessidade de expandir o ensino e, ao mesmo tempo, de conter despesas. (GERMANO, 1994, p. 127-128).

Imposição da ordem, controle pedagógico e ideológico e redução de custos operacionais, podem sintetizar as recomendações da Comissão, que de certa maneira se coadunam com o relatório produzido pelos norte-americanos em 1964. Corroborando com a lógica público-privada, observa-se que havia um esforço tanto do Estado, quanto dos grupos sociais hegemônicos para privatizar a educação pública. Prova disso foi à organização de um Fórum em 1998 no Rio de Janeiro, intitulado: “A Educação que nos convém”, demonstrando que “extrapolando a esfera estrita do Estado, a questão educacional passa a preocupar também setores das classes dominantes.” (GERMANO, 1994, p. 129). A preocupação das elites não surge apenas em 1968, mas a partir deste período com o acirramento das perseguições políticas, sendo a educação reconhecida como um meio de “controlar/monitorar”, os chamados “inimigos do Estado”, e havendo na organização do Estado representantes da elite nacional, composta de intelectuais, empresários, burocratas e militares, que viam na educação uma forma de ampliar suas vantagens econômicas, em suma, tornava-se uma questão estratégica para a manutenção do *status quo* a condução da política educacional. Uma das materializações do quanto a educação poderia ser lucrativa para as elites, foi a partir da aprovação da lei 4.440, de outubro de 1964 que instituiu o salário educação. Em síntese o objetivo era financiar o ensino de 1º grau. De que forma? As empresas, segundo a legislação previdenciária, deveriam recolher o montante de 1,4% do valor total da folha de pagamento para fins de previdência social. Entretanto, se a empresa tivesse mais de 100 (cem) funcionários, poderia optar entre o realizar o recolhimento ou oferecer o ensino de 1º grau aos seus funcionários ou ainda oferecer bolsas de estudo nas instituições privadas através da realização de um convênio. O convênio necessariamente deveria ser aprovado pelos conselhos estaduais de educação. De acordo com Luiz Antônio Cunha:

Mesmo com a exigência de que os convênios entre as empresas e as escolas devessem ser aprovados pelos conselhos estaduais de educação, as fraudes se multiplicavam, pois em decorrência das políticas privatistas dos governos militares, eles passaram a ser ocupados por proporção crescente de empresários do ensino. Houve conselhos nos quais *todos* s membros eram proprietários de escola ou seus prepostos. Essa situação favorecia a sonegação da contribuição devida e prejudicava o ensino público quanto mais não fosse pela diminuição de recursos disponíveis para a sua manutenção e expansão. Estudos realizados em fins dos anos 60 estimaram que 500 mil vagas no ensino de 1º grau deixaram de ser criadas devido a esse tipo de sonegação. (CUNHA, 2009, p. 324-325).

Quando a esfera privada passa a conduzir diretamente a política educacional, os seus propósitos são voltados para a lucratividade e a hegemonia de classe, e com o salário educação não foi diferente. O seu objetivo inicial era auxiliar na promoção da educação pública através do recolhimento previdenciário exigido das empresas, ou seja, criava-se mais uma fonte para o seu financiamento. Mas, de fato, o que aconteceu foi que os empresários identificaram nesta fonte de financiamento público a *priori*, o seu próprio custeio, política pública para benefício privado. Não podemos desconsiderar que a lei apresentava alternativas para a elite industrial. Poderiam fazer a opção pelo recolhimento, que beneficiaria diretamente as escolas públicas, ou se responsabilizarem diretamente pela promoção do ensino, criando escolas dentro das empresas. No entanto, a alternativa escolhida foi outra, e nem um pouco “neutra, pois escolheram reverter o valor do recolhimento previdenciário em bolsas de estudos, repassadas para as instituições privadas”. Destaca-se, o repasse era feito, sem nenhum controle social, pois quem deveria fazê-lo eram os membros do conselho estadual de educação, que em sua maioria eram os empresários ocupados pelos representantes da esfera privada.

A Reforma Universitária foi resultante de uma série de proposições oriundas fundamentalmente do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária - GTRU, mas iremos destacar a que corresponde a necessidade de vincular a formação universitária à preparação para o trabalho, estreitando os laços entre a academia e a empresa ou ainda a lógica do privado na esfera pública. Para tanto, “o objetivo do sistema educacional é formar o produtor, o consumidor, bem como qualificar a força de trabalho para o mercado, contribuindo desta forma, para uma ampliação do próprio mercado.” (GERMANO, 1994, p. 140). Nesta senda, outra sugestão do GTRU a ser incorporada pela reforma foi a de “concentrar o aumento de vagas em carreiras prioritárias para o desenvolvimento econômico e social”, induzindo desta

forma a escolha dos futuros universitários para atividades que favorecessem a economia do país e, assim o interesse da burguesia industrial.

O GTRU ultrapassa as suas proposições, pois sugere diretamente que a cobrança de mensalidades nas universidades públicas, seguindo a tese do corte de recursos e a educação em uma perspectiva empresarial. Esta tese foi incorporada ao texto da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, reconhecida como uma nova Carta Política, pois reeditou o novo texto na Constituição Federal de 1967 ao tratar do ensino médio, que “[...] prevê a substituição gradativa do “regime de gratuidade” não somente no tocante ao ensino superior, mas também no que diz respeito ao ensino médio, mediante a adoção do sistema de bolsas de estudo restituíveis.” (GERMANO, 1994, p. 144). Isso significa que o Estado além de se desobrigar com a educação, passaria a financiar as instituições privadas. Em relação ao ensino superior, podemos afirmar a elitização deste nível de ensino, o aprofundamento da lógica público-privada, com a gradativa desobrigação do Estado e o estímulo ao tanto a criação, quanto ao financiamento público das entidades privadas, que passam a liderar o número de matrículas neste nível de ensino.

Em relação ao ensino de 1º e 2º grau, a base legal é a lei nº 5.692/71 que substituiu praticamente na totalidade a legislação educacional anterior, expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei 4.024/61. A alegação para a alteração era a de que o país necessitava de uma legislação condizente com o “novo período social”. O “novo período social” foi marcado como os piores anos da repressão militar, pois estávamos no pós - AI nº5, que dentre outras medidas, determinou o fim do habeas corpus, a possibilidade do Presidente da República decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, a proibição de manifestações de cunho político e a intervenção da esfera federal nos estados e municípios. É neste contexto que a nova lei de diretrizes para a educação é produzida, salientando que diante de um congresso controlado, o resultado expressou os interesses prioritariamente da União.

Em relação ao ensino de 2º grau houve uma mudança paradigmática, pois a educação profissionalizante foi amplamente difundida e generalizada de forma obrigatória pelo Estado. Podemos relacionar este novo perfil com a visão utilitarista da teoria do capital humano, “trata-se de uma tentativa de estabelecer uma relação direta entre o sistema educacional e sistema ocupacional, de subordinar a educação à produção.” (GERMANO, 1994, p. 176) e mais ainda, favorecendo ao final os

interesses dos grandes empresários, fazendo da formação de 2º grau um instrumento a serviço do capital privado, prova disso é a declaração do Ministro da Educação a época da publicação da lei “que queríamos nós? [Isto é, o que desejavam os representantes do poder]. Queríamos uma escola que não tivesse vergonha de se dedicar à formação para o trabalho.” (GERMANO, 1994, p.177). É nesta perspectiva que a formação de 1º e 2º grau é estruturada para sanar as necessidades do mercado de trabalho. Assim, quanto mais cedo o estudante deixasse os estudos, mais benefícios traria para a iniciativa privada. A lei de diretrizes e bases na parte referente ao currículo deixa mais evidente o seu real significado, a preparação para o trabalho.

[...] o art. 5º parágrafo estabelece o seguinte: o currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial. [...] Diz mais o parágrafo 2º, alínea a, acerca da formação especial: “Terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino do 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau.

Entretanto, para se efetivar a obrigatoriedade do ensino profissionalizante, o Estado deveria aumentar o investimento público, pois o custo/aluno é em média 50% mais alto do que os moldes do ensino secundário, frustrando a tentativa de profissionalizar de maneira precoce a grande parcela da população brasileira. Em razão deste “empecilho”, pois esta era a visão governamental quando se tratava do aumento do investimento em educação, independentemente do propósito, estava fora de questão. A alternativa encontrada não estava longe da tendência a privatização da educação fomentada pelo governo. O currículo foi reformulado e a chamada “formação especial”, foi substituída por uma nova nomenclatura, “habilitações básicas”. Assim, o governo continuava incentivando a formação profissionalizante, mas com menos financiamento público e que seria “complementada” nas empresas que firmariam uma parceria com o Estado. Com a revogação da lei de diretrizes e bases da educação em 1982, a competência para a formação profissional é transferida do Ministério da Educação para o Ministério do Trabalho, sendo que o controle passa a ser realizado fundamentalmente pelo Sistema “S”, dentre elas, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, fortalecendo a relação do Estado com as entidades paraestatais e, assim, a lógica da relação público-privada.

É possível concluir até o momento, que este foi o período da história brasileira em que houve maior impulso à lógica privatista na educação. Na realização deste estudo, constatamos que o estímulo à relação público-privada se deu das mais variadas formas, inclusive em períodos de maior avanço democrático, como ocorreu na Constituição de 1934, que declarava o dever do Estado em relação à educação, e favorecia os estabelecimentos de ensino privado com isenções fiscais ou ainda na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, que estimulava de forma ampla o financiamento público das instituições de ensino privadas. Entretanto, é a partir da Ditadura Civil-Militar que ocorre um maior estímulo ao empresariado da educação, no qual o seu propósito passa a ser essencialmente a lucratividade.

O Estado Civil-Militar legitima este novo paradigma educacional amparado no texto constitucional e nas legislações infraconstitucionais. O primeiro retrocesso em relação à educação pública ocorre com a outorga da Carta Política de 1967, que contrariando uma tendência constitucional que teve início na Constituição de 1934 e que havia sido retomada na Carta Política de 1946, retirou a determinação de fixar percentuais mínimos a serem empregados na educação pelos entes federados, fazendo com que o financiamento na educação pública diminua consideravelmente. Outra previsão constitucional determinava a possibilidade de concessão de bolsas de estudos para as instituições privadas, sob a alegação de que o poder público deveria prestar o amparo técnico e financeiro a tais entidades.

Com isso, o regime ditatorial não somente diminuiu o repasse para o ensino público como fortaleceu a iniciativa privada. Neste sentido percebemos que a relação público-privada na educação ocorre de duas maneiras, indiretamente, conforme já mencionamos, quando o Estado repassa recursos para fins de “auxílio técnico e financeiro”, o que significa que a verba pública auxilia passa a ser utilizada na melhoria da estrutura física das escolas, na formação dos profissionais da educação e diretamente, por meio da compra de bolsas de estudo.

O último presidente militar, o general João Baptista Figueiredo assume o governo em 15 de março de 1979 com a promessa de iniciar o processo de democratização do país. Em termos mundiais, neste momento estava em curso mais uma crise do capitalismo, desencadeada a partir de 1973, em razão do déficit da oferta do petróleo, provocando o aumento das taxas de juros internacionais. Este contexto de crise do capitalismo será aprofundado no próximo subitem, pois ocasionará a reforma do Estado brasileiro, havendo consequências para a

consecução dos direitos sociais, dentre eles a educação, a reforma do Estado brasileiro. Em razão da política econômica interna, acrescida da crise do capitalismo mundial, essas duas crises fizeram com que, em 1982, o país tivesse que recorrer mais uma vez ao “auxílio” do Fundo Monetário Internacional – FMI. A dívida externa do Brasil atinge o patamar de 100 bilhões de dólares.

A partir dos anos 1980, com a o aprofundamento da crise econômica e social, a Ditadura Civil-Militar entra em declínio corroborando para este contexto, a organização de vários setores da sociedade brasileira, dos movimentos grevistas, de trabalhos rurais e urbanos que exigiam uma série de direitos trabalhistas e o retorno imediato da democracia.

O resultado da política educacional privatizante produzida durante os anos do Estado de exceção, com a desobrigação do Estado no campo educacional, ocasionando a crise do ensino público e o favorecimento do empresariado da educação. No próximo subcapítulo iremos demonstrar o final do período da Ditadura Civil-Militar e a condução da política educacional brasileira no período de redemocratização.

5.3 OS ANOS 1980 E 1990: A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E A PROPAGAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Os anos 1980 foram marcados pelo aprofundamento da crise econômica em escala internacional e nacional e, também pelo processo de redemocratização que ocorre de forma lenta e gradual no país, que teve sua primeira manifestação, a partir da aprovação da lei nº 6.683, de 17 de agosto de 1979, conhecida como a Lei da Anistia. No seu art. 1º expressa o seu objetivo:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

É exatamente esse dispositivo que contém a questão mais polêmica da Lei da Anistia, pois ela previa anistia, tanto para os torturadores quanto para os torturados, sob a alegação do advento dos chamados “crimes conexos” e “crimes de sangue”. Para Jair Krischke, ativista dos direitos humanos no Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, esta é uma lei de autoanistia. “Não é a lei que imaginávamos, nem a lei pela qual lutamos, mas é a lei que temos”.¹¹. Trinta e cinco anos após a sua publicação, esta legislação ainda enseja debates no âmbito jurídico, seja através do Ministério Público ou de representações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que protocolou em 2010, junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 153 na qual problematizou a extensão da anistia, que abrangeu também membros do Estado, policiais e militares, que durante a ditadura produziram violações aos direitos humanos e às garantias fundamentais. A ADPF nº 153 contesta exatamente a validade do artigo primeiro. Em votação o ministro relator do STF à época, Eros Grau, confirmou a “constitucionalidade” da Lei da Anistia, sendo seguido pelos ministros Cezar Peluso, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Cármen Lúcia e Marco Aurélio. Apenas os ministros Ricardo Lewandowski e Ayres Britto votaram de maneira parcial pela sua inconstitucionalidade, revelando o perfil conservador que predomina na cultura jurídica dos tribunais superiores brasileiros. De acordo com Paulo Abrão e Tarso Genro:

O efeito perverso dessa decisão é o de que, por esse entendimento, a Corte Suprema brasileira expressou a visão de que os crimes políticos de resistência equivalem-se aos crimes de Estado, de que acordos políticos possuem o condão de afastar o império da lei e as garantias às liberdades individuais e os direitos humanos, de que os atores estavam em condição de igualdade para negociação, de que é possível reconciliação sem verdade e justiça para as vítimas. (ABRÃO; GENRO, 2012, p. 37).

De tudo o que foi exposto, o que nos resta observar é que ainda não superamos o passado ditatorial, não efetivamos plenamente a Justiça de Transição, pois dentre os seus pilares, justiça, reparação, memória e verdade, o único que estamos cumprindo com maior eficácia é a reparação, uma vez que nos resta realizar o julgamento dos responsáveis pelos crimes lesa-humanidade a mantermos espaços de memória. Em relação à verdade foi dado um passo importante com a criação da Comissão Nacional da Verdade, em 2011, e a publicação do seu

¹¹ <http://www.ihuonline.unisinos.br/>. Acesso em 14 de dezembro de 2014.

relatório, no final de 2014. Em termos políticos, Florestan Fernandes, afirma que houve a manutenção e o controle da hegemonia das forças militares em razão do que o autor definiu como “pactos pelo alto”, que retorna ao regime democrático, mas com a permanência da influência militar nos poderes executivo, legislativo e judiciário. Interessante observar que, de certa forma, não superamos o legado ditatorial também no campo educacional. Atualmente existe uma tendência a estimular o chamado “empresariado da educação”, pois empresas, conglomerados econômicos, instituições bancárias e grupos da grande mídia, em troca de isenções fiscais, passam a atuar no “ramo da educação” e, mais do que isso, influenciam diretamente na condução dos processos educacionais a exemplo da burguesia industrial durante o período a Ditadura Civil-Militar.

É neste contexto, a partir da aprovação da lei 6.683/79, com a retomada do processo de redemocratização, que o subcapítulo inicia suas reflexões. Assim, nos primeiros anos de 1980, resta claro que havia um esgotamento do regime civil-militar brasileiro, devido aos questionamentos da sociedade sobre as graves violações aos direitos humanos e a profunda crise econômica já em andamento. Iremos apresentar dois processos que influenciaram a definição da política educacional e que entraram em contradição com a lógica de valorização da educação pública defendida pelos movimentos sociais que se estruturava nos 1980, quais sejam, a crise do capitalismo e o Neoliberalismo. A crise econômica capitalista tem início nos anos 1970, definindo para as décadas posteriores, a predominância mundial da orientação neoliberal, que se contrapõe ao modelo de Estado de bem-estar social ou Welfare State, difundido na Europa no pós 2ª Guerra Mundial, que imprime a necessidade dos Estados nacionais realizarem reformas que irão ocasionar mudanças no atendimento das políticas sociais, não somente da educação, como dos demais direitos sociais (saúde, assistência social, segurança pública), que passam a contar fundamentalmente com a atuação da sociedade civil na sua execução. Tal realidade possuiu o respaldo do ordenamento jurídico.

É importante identificarmos a seguinte contradição, pois enquanto o Brasil (e os países latino-americanos) lutavam pelo fim das Ditaduras civil-militares, pela defesa da escola pública e de uma maior participação do governo na sua promoção, mundialmente está havendo exatamente o contrário, o avanço do Neoliberalismo que defende exatamente o oposto, a privatização dos direitos sociais, a não intervenção do Estado na economia e a maximização da influência dos organismos

financeiros mundiais. É neste processo histórico de avanços (internos) e retrocessos (internacionais) que a educação pública volta ao debate nacional. Uma das manifestações sociais deste período foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). O principal objetivo do FNDEP era a organização de um processo constituinte que levasse a discussão de uma nova constituição para o país. Segundo Vera Peroni:

O fórum foi oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, na Campanha Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita, tendo sido denominado, inicialmente, de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (PERONI, 2003, p.75).

Dentre as suas reivindicações, duas questões se destacavam, a luta contra a Ditadura Civil-Militar e a defesa da educação pública (GOHN, 1994). As demandas contidas nas pautas do movimento sociais expressam o repúdio da sociedade com a forma como a política educacional brasileira havia sido conduzida pelo governo militar, caracterizada pelo seu viés privatizante e de recusa ao caráter social e coletivo do ensino. A resposta dos setores privados foi imediata, reafirmando a correlação de forças sociais entre o público e o privado durante o processo constituinte de 1987.

Durante o processo constituinte, as principais forças que se opuseram ao FNDEP, segundo Gohn (1994), foram as escolas particulares privadas por meio da Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (Fenem) e o setor privado confessional, por intermédio da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc) e da Associação da Educação Católica (PERONI, 2003, p. 76)

Historicamente o embate público-privado perpassa toda a discussão acerca da política educacional conforme estamos demonstrando na tese, em que pese, longo da sua trajetória, os sujeitos sociais que materializam o embate se alternam, conforme Romualdo Portela de Oliveira, podemos citar a relação entre católicos, liberais e positivistas dos primeiros anos da República brasileira, com base nos estudos de Carlos Jamil Cury (1993), durante os anos 1920 há predominância do conflito entre os católicos e os liberais que se estende até os anos de 1960. Durante o processo constituinte de 1987-1988, o fortalecimento da bipolaridade público-privada evidencia algumas questões candentes, como o ensino religioso nas escolas públicas, questão que atravessou toda o período republicano e o repasse de verbas

públicas para escolas particulares, que se fortaleceu fundamentalmente a partir da LDB de 1961 (OLIVEIRA, 2005).

Com base nas contribuições dos autores supracitados, percebemos que no debate público-privado durante o congresso constituinte teve como foco duas temáticas que são recorrentes na história da educação, o financiamento público das entidades privadas e o ensino religioso, no qual as entidades confessionais passam a liderar os debates em torno da defesa da não exclusividade do repasse público para os estabelecimentos oficiais. Acrescido a isso, a relação público-privada sofre uma ressignificação a partir do processo constituinte de 1987, pois além do setor público e do privado se insurge uma nova categoria, o confessional ou filantrópico que pode ser entendido como uma subcategoria do setor privado. O público, o privado, e o privado de tipo confessional conduzem os debates em torno do financiamento da educação, cada qual defendendo o seu ponto de vista que expressam os seus interesses de classe:

Os defensores da escola pública estatal, que propunham a aplicação exclusiva das verbas públicas nas escolas públicas; os setores confessionais, notadamente católicos, mas também metodistas e presbiterianos, que defendiam uma diferenciação entre as escolas públicas, classificando-as entre estatais e não-estatais e o setor privado-empresarial que, apesar de não se opor ao repasse de verbas públicas (muito pelo contrário), centrava suas demandas na não-ingêrência do Poder Público na regulação as anuidades escolares (OLIVEIRA, 2005 b, p. 156).

Com a ampliação das noções de público e privado, a promoção da educação, tem-se com isso uma fusão dos conceitos, uma verdadeira e autêntica confusão conceitual, pois passamos a contar com as chamadas instituições “não-estatais”. As escolas públicas não-estatais rompem com as noções de público e privado, sendo definido como “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (FERNANDES, 1994, p.127). Uma das implicações mais controversas é que tais entidades passam a receber repasse público, de acordo com o art. 213, da Constituição de 1988.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

O repasse estaria condicionado a comprovação da não existência de finalidade lucrativa. Segundo Romualdo Portela de Oliveira é a primeira vez na história educacional brasileira que uma constituição admite a existência de instituições de ensino privado com fins lucrativos, e que portanto, devido ao seu objetivo não estariam “habilitadas” a pleitear recursos públicos. Em que pese, as instituições privadas com fins lucrativos, obviamente não iriam se opor ao repasse de recursos públicos, mas o seu maior objetivo era obter o reconhecimento para desenvolver as suas atividades e preferencialmente, com total liberdades, sem controle e fiscalização estatal. (OLIVEIRA, 2005 b).

Neste ponto, podemos afirmar que no debate constituinte que definiu as diretrizes educacionais que seriam incorporadas no texto final da Constituição Federal de 1988, consagrou-se duas tendências, o reconhecimento legal das instituições privadas com fins lucrativos e a lógica do público não-estatal, que impulsionará a relação das entidades do Terceiro Setor com o setor público na promoção dos direitos sociais, pois apenas 10 (dez) anos após a promulgação da Constituição de 1988, são editadas, respectivamente a Lei nº. 9.637/98, que trata das Organizações Sociais (OS) e a Lei nº 9.790/99, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que fortalecem a tendência já difundida mundialmente da sociedade civil atuar diretamente na promoção dos direitos sociais.

Estas legislações possuem relação com a reforma promovida no Estado brasileiro, a partir dos anos 1990 e a propagação da Terceira Via, que veremos no próximo capítulo. Este contexto é de aprofundamento da relação entre o público e o privado, no campo de atuação das políticas sociais, uma vez que tal obrigação deixa de ser exclusiva do Estado, pois vem sendo descentralizado para os entes privados, o que vem corroborar na análise da tese. Tais reformas foram justificadas em razão da crise do Estado de Bem-Estar Social. Sobre este diagnóstico, já nos posicionamos, com base em vários autores, de que ocorreu uma crise do sistema

capitalista, sendo a reforma dos estados, uma consequência desta crise. Acrescido a isso, em relação ao contexto brasileiro, o país não vivenciou o processo do *Welfare State*. Podemos afirmar que, no Brasil, vivenciamos a experiência de um Estado desenvolvimentista. Segundo Roberto Bianchetti:

Um número significativo de países europeus possibilitaram, não sem luta, à classe trabalhadora uma efetiva melhoria de vida e uma garantia de fundo público de amplos direitos sociais como: saúde, habitação, educação, emprego e seguro-desemprego etc. Efetivou-se, de outra parte, um processo concreto de ganhos reais de produtividade por parte da classe trabalhadora. Esta realidade tem sido bastante diversa nos países latino-americanos, de colonialismo e subserviência aos centros hegemônicos do capitalismo internacional. Entre nós, como lembra Galeano, conhecemos o Estado de *mal-estar social*. (BIANCHETTI, 1999, p.10).

De acordo com o entendimento de Evaldo Vieira, no Brasil não houve a materialização de um modelo de bem - estar social, na sua acepção, e, sim, apenas um tímido avanço no campo de algumas garantias e da legitimação de alguns direitos considerados como básicos, dentre eles, a saúde e a educação.

Os primeiros sinais da crise do Estado Intervencionista iniciaram na década de 1970, conforme David Harvey, diante das “contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 1989, p. 135) que se materializavam, ainda segundo o autor, pela “rigidez dos compromissos do estado, rigidez nos mercados [...] e a flexível política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável” (1989, p.136), pois as necessidades do sistema do capital sempre devem prevalecer em relação ao atendimento das necessidades básicas da população.

No Brasil e, na maioria dos países latino-americanos, nesse período histórico, lutavam contra as ditaduras civis-militares que assolaram a maioria dos países, contra a repressão política e ideológica e a supressão de direitos e garantias constitucionais fundamentais, ações inerentes ao período ditatorial, que já foi por nós analisado; isso significa dizer que o Brasil sofreu as implicações da crise do modelo de bem-estar social, sem ter sido parte. De acordo com Janete Azevedo:

Neste contexto, pode vir à tona as perversas consequências do “estatismo autoritário” próprio do regime instalado no pós-64, o qual forjara um padrão peculiar de política social que então se herdava. Naquele momento, tinha-se o espaço político que permitia desvelar publicamente o quanto as políticas econômicas empreendidas pelo regime autoritário contribuíram

para aprofundar a negação de direitos sociais à maioria, malgrado o alargamento formal das suas políticas sociais (AZEVEDO, 1997, p.01).

O que se depreende de tal afirmação que esta é uma situação peculiar, posto que para analisar o presente objeto de estudo, temos que levar em consideração que os direitos sociais, dentre eles, a educação, durante a Ditadura Militar sofreram um processo de privatização. Foi com a crise do modelo de bem-estar social que o Neoliberalismo predominou enquanto orientação política, econômica e social, fazendo com que o Estado passe por um processo de reconfiguração do seu próprio papel, em todas as suas esferas e em relação às suas próprias determinações, de caráter social, econômico e político. O Neoliberalismo teve suas primeiras ideias difundidas ainda no início do século XX, entretanto, foi apenas ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), período em que o Estado de bem-estar social se consolidava que o pensamento neoliberal começou a se destacar, entretanto, foi somente na década de 1970, com a crise do modelo de bem-estar social que o mesmo prosperou significativamente.

Enquanto corrente de pensamento, o Neoliberalismo possui três escolas: a Escola Austríaca, a Escola de Chicago e a Escola da Virgínia ou Public Choice¹²; todas essas correntes possuem em comum, a necessidade de passar para o mercado, com sua lógica de competitividade, as regulações do Estado, sendo que as suas decisões devem ser guiadas visando, de acordo com Reginaldo Moraes, o “sistema de preços do mercado livre; é assim que ajustam a todo o momento seus planos de produção e de consumo” (MORAES, 2001, p.44).

Uma das suas características é a tendência a apropriação de conceitos, pois dessa forma, cria mecanismos, para legitimar a sua política. Podemos citar como exemplo, o termo descentralização. Para os neoliberais, descentralização não está associada à gestão compartilhada dos entes federados (Governo, Estados e

¹² De acordo com Reginaldo Moraes: O pensamento neoliberal desdobrou-se, no pós-guerra, em algumas linhas ou variantes. Três delas são mais claramente definidas, embora uma quarta, a dos “anarco-capitalistas” ou minarquistas, como Robert Nozick, devesse ser lembrada. Mas as três principais são, pela ordem das “datas de nascimento”: escola austríaca, liderada por Friedrich August von Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal contemporâneo; escola de Chicago, personificada em T. W. Schultz e Gari Becker (ligada à teoria do capital humano) e principalmente Milton Friedman (1912-), o grande homem de mídia dessa escola e a escola de Virgínia ou public choice, capitaneada por James M. Buchanan (1919-). O grande nome da corrente neoliberal é sem dúvida Friedrich August von Hayek (1899-1992). Herdeiro da chamada escola austríaca de economia, o pensamento de Hayek é um descendente das reflexões de Carl Menger (1840-1921) e da posição ardorosamente antiestatista e antissocialista de Ludwig von Mises (MORAES, 2001, p.42-43).

Municípios), passando a significar a desobrigação do Estado para com as políticas sociais, repassando-as para a sociedade civil. Uma das expressões que melhor definem o Neoliberalismo é a expressão: Estado mínimo. De acordo com Vera Peroni, “é importante frisar que o Estado é mínimo apenas para as políticas sociais. Na realidade é o Estado máximo para o capital” (PERONI, 2006, p.14) passando para o mercado o seu campo de atuação. Ainda, de acordo com o entendimento de Janete Azevedo:

Defensores do “Estado Mínimo”, os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista (AZEVEDO, 1997, p.12).

O pensamento neoliberal defende que o financiamento em políticas sociais tem como consequência para os estados, o endividamento e a inflação sem a correspondente contraprestação para a esfera pública, o que vale afirmar, o ente estatal não lucra com o desenvolvimento em políticas sociais de atendimento aos direitos sociais da população. Sobre o Neoliberalismo no Brasil, Luiz Antônio Cunha, dispõe que:

Essa ideologia privatista ganhou força com o esgotamento do regime militar e se somou à ideia e práticas arraigadas em nosso país. Os grupos econômicos (privados) passaram a acusar o Estado pela crise dos anos 80, desde a retomada do processo inflacionário até a manutenção de uma grande, onerosa e desnecessária burocracia, passando pela crescente dívida interna, atribuída à necessidade de empréstimos a juros cada vez mais altos, alimentando uma especulação financeira sem precedentes. Omitam é claro, que o déficit público também resultava do favorecimento ao setor privado mediante a inoperância da máquina fiscal, as isenções tributárias, as transferências diretas e indiretas (como as bolsas de estudo para as escolas privadas), os empréstimos a juros negativos e os subsídios a fundo perdidos. (CUNHA, 1995, p.13-14).

O autor situa a forma como o Neoliberalismo passa a se legitimar no país quando os grupos privados lê-se os maiores beneficiados pela política econômica durante os anos da ditadura que os financiou de maneira irrestrita, passam a criticá-la, afirmando que o Estado é o culpado pela crise. Podemos constatar que o mercado se torna o agente regulador da vida em sociedade, e não mais o Estado, sob o argumento de que a esfera pública não é eficiente. Para José Luís Sanfelice:

[...] O Estado passa a ser foquista nas políticas sociais e vai jogando tudo para o mercado. O Estado faz política de foco. São políticas de gerenciamento das tensões maiores ou aquelas que exigem investimentos que o setor privado não quer fazer. [...] A mercantilização dos direitos sociais não politiza a sociedade civil (SANFELICE, 2006, p 62).

Assim, a prestação das necessidades básicas da população, o que equivale dizer, a promoção das políticas sociais, conforme o Neoliberalismo deve ser realizado seguindo uma lógica que favoreça as relações de mercado, tendo como estratégia a privatização das instituições públicas, passando a responsabilização para o mercado. No Brasil, a experiência neoliberal se consolidou com a eleição para a presidência de Fernando Collor de Melo em 1990, quando mundialmente está se desenvolvendo uma nova orientação política, a Terceira Via, que possui como estratégia não as privatizações, mas o Terceiro Setor, conforme veremos no próximo capítulo.

6 O CONTEXTO ATUAL DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL E A PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO NA ESTRUTURA DO ESTADO

O último capítulo da tese faz referência ao surgimento na Inglaterra durante a década de 1990 de uma orientação que se define como uma alternativa ao neoliberalismo, a Terceira Via, que possui como um dos seus principais teóricos Anthony Giddens. Tal orientação foi incorporada primeiramente pelo primeiro-ministro da Inglaterra na época, Tony Blair. A Terceira Via foi relacionada ao Novo Trabalhismo Inglês, que sucedeu a política inglesa anterior, o neoliberalismo, de Margareth Thatcher. De acordo com Giddens, a Terceira Via se coloca entre a socialdemocracia e o neoliberalismo, pois pretende “adaptar a socialdemocracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas” (GIDDENS, 2001, p.36). As parcerias público-privadas na educação, que foram amplamente difundidas a partir dos anos 1990, foram estimuladas pelo neoliberalismo, mas fundamentalmente pela Terceira Via. A Terceira Via teve origem na Inglaterra e apresenta como características gerais a presença do voluntariado, a desresponsabilização da esfera estatal para com os direitos sociais, a meritocracia nas questões da avaliação escolar e a responsabilidade pela execução da sociedade civil. Importante salientar que as entidades não-governamentais (ONGs) e o chamado Terceiro Setor não representam de fato a totalidade da sociedade e não expressam a complexidade do todo social, mas sim os interesses das elites dirigentes.

O neoliberalismo e a Terceira Via acreditam que a crise está no Estado, mas, enquanto que para o neoliberalismo a estratégia utilizada são as privatizações, para a Terceira Via a solução se encontra no Terceiro Setor, através da constituição de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. De acordo com Ricardo Antunes, passa a haver *novas regulamentações* entre a esfera pública e a privada. Ao prevalecer a sociedade de tipo solidário e voluntariosa, chamada pela Terceira Via de sociedade ativa, tem-se como consequência o fortalecimento da relação entre o público e o privado, no qual o poder público financia, na maioria das vezes, a prestação das políticas sociais, que são executadas seguindo uma lógica privatista. O poder público continua a financiar a educação, entretanto, a esfera privada impõe a sua filosofia, em outras palavras, ocorre o distanciamento dos valores da gestão

democrática e a prevalência da orientação empresarial nos sistemas de ensino. A “mercantilização dos direitos sociais”, no Brasil, tem início no período da ditadura civil-militar e continua sob a doutrina do neoliberalismo, durante a década de 1980, e posteriormente, com a Terceira Via, na década de 1990.

Essas doutrinas foram determinantes para as reformas na administração pública que ocorreram na década de 1990, especialmente no período de 1995/2000 com o gerencialismo da Era FHC e a Nova Administração Pública (New Public Management) a partir dos anos 2000, que redefiniram o papel do Estado brasileiro em vários setores. Dentre eles, destacou-se a promoção do direito à educação, aproximando-se, assim, a esfera do público e do privado.

No próximo subitem, tecerei algumas considerações sobre a relação público-privada e a educação, a partir do advento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, e do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração, constituído pela Portaria nº 426, de seis de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Realizarei uma revisão bibliográfica sobre a relação público-privada e a prestação do direito à educação, buscando estabelecer um diálogo com vários autores que trataram dessa temática e que contribuíram para o entendimento dessa realidade, tão presente no processo educacional brasileiro. Após, analisarei os principais referenciais da relação público-privada, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – e a Emenda Constitucional nº 19, ambas dos anos 1990, as quais definiram a educação e os demais direitos sociais como serviços não exclusivos do Estado. Na esteira desses acontecimentos, no final dessa década, foi editada a lei das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que legalizam a relação entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor. No último subcapítulo da tese, apresentarei a proposta de criação da Lei Orgânica da Administração Pública, a qual possui como objetivo a incorporação das entidades privadas sem fins lucrativos na estrutura estatal, que passariam a figurar como representantes da Administração Pública indireta.

6.1 A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA E A PROMOÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu texto, sob a correlação de forças daquele momento, tanto os valores e princípios da gestão democrática quanto os interesses relacionados à educação privada, ou ainda dos “setores confessionais” e do “setor empresarial”, que já foi mencionado no capítulo anterior. A educação brasileira foi bastante influenciada, a partir da década de 1990, pelas reformas empreendidas pelo Estado brasileiro, principalmente durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Essas reformas receberam uma forte influência dos Organismos Internacionais, uma vez que os governos estavam economicamente atrelados a esses organismos, entre os quais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). A reforma educacional em curso no Brasil colocava a educação como um eixo entre a reforma e a produtividade e objetivava assegurá-la para todos, desde que fosse eficiente. Dessa maneira, ocorreram mudanças de ordem prática no sistema educativo, tais como maior flexibilidade, descentralização e competitividade, o que acarretava em marcos conceituais educativos e transformava o Estado num mero fiscalizador das políticas educacionais. Como consequência, as escolas se viram diante de uma lógica que não privilegiava o ideário democrático do ensino, mas sim a lógica de mercado e da competição.

Nesse contexto, o governo federal promulgou, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE¹³, que possuía entre as suas premissas principais o estímulo à realização das parcerias entre a esfera pública e a privada¹⁴ na promoção dos direitos sociais. De acordo com o PDRAE, a relação público-privada se estabeleceria na medida em que a esfera privada passasse a atuar não como um mero colaborador do Estado, mas como um verdadeiro substituto do ente

¹³ O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) será mais bem detalhado no subitem 5.3 desta tese.

¹⁴ Os termos público e privado têm adquirido conotações distintas em diferentes momentos da história da cultura ocidental (PINHEIRO, 1996, pp. 256-259). As configurações históricas concretas de oposição ou antagonismo, mas também de intercâmbio e de convivência entre o público e o privado, necessitam ser esclarecidas à luz da pesquisa – no caso, aqui, do histórico educacional. Tais categorias envolvem-se em diferentes contextos, com redes conceituais diversificadas, com pressupostos diferenciados e com possíveis desdobramentos teóricos e ideológicos provocadores e/ou promotores de políticas e práticas educativas (ARAÚJO, 2005, p. 126).

estatal, no campo de atuação dos direitos sociais e, dentre eles, a educação. É com a edição do PDRAE que ocorria a redefinição do papel do Estado, que deixava de ser o responsável pela promoção das políticas sociais, tornando-se apenas o regulador desse desenvolvimento. Dalila Andrade Oliveira comentou da seguinte maneira o marco legal contemporâneo da relação público-privada, a Emenda Constitucional nº. 19 (EC nº 19), de junho de 1998:

A emenda constitucional reflete a lógica racional presente na reforma do estado assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. A instituição das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão vai interferir nos rumos que tomará a gestão da educação brasileira. Nesse sentido, a autora afirma que as reformas sociais no estado brasileiro hoje e, em especial, no setor educacional aliam-se às demandas de maior acesso e às questões de ineficiência produtiva do sistema. Dessa maneira, têm conduzido mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas, recomendando a adoção de critérios de racionalidade administrativa como meio de resolução dos problemas. (OLIVEIRA, 2002, p.127-128).

A EC nº 19 representava a visão difundida pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso acerca do campo dos direitos sociais, que se caracterizava pela diminuição da máquina pública, diminuição dos gastos sociais, ênfase na racionalidade administrativa e busca por resultados, assim como pela criação da figura do cidadão-cliente. Tanto o PDRAE quanto a EC nº 19 eram partes constitutivas do projeto da Terceira Via. Os dois instrumentos legais partiam da premissa que o Estado não deveria ser o principal promotor das políticas sociais, mas remeter o seu fomento à participação da sociedade civil, a partir da parceria com o ente público. Sobre o advento da relação público-privada na educação, essa era compreendida como um mero serviço, e não como um direito social e uma garantia constitucional conquistada com muita luta pela sociedade brasileira nos anos 1980. Para Maria Otília K. Susin,

No capitalismo contemporâneo existem três formas de propriedade, e não somente a pública e a privada, como sempre preconizou. São elas: a propriedade privada, a propriedade pública e a propriedade pública não estatal. A propriedade só pode ser considerada privada quando ela gera todas as suas receitas, e o mercado assume a coordenação das suas atividades. Quando isso não acontece, ela se torna uma propriedade “público não estatal” (Pereira, 1996, p.287). A propriedade “pública não estatal” possibilita a uma instituição receber verba pública e, em contrapartida, desempenhar uma atividade que, mesmo não sendo um serviço exclusivo do Estado, substituiu sua atuação, embora não o eximindo da responsabilidade de garantir ao cidadão os serviços de interesse social. Melhor dizendo, não isenta o Estado da responsabilidade social e

administrativa do serviço ofertado por envolver “direitos humanos” que devem ser assegurados por ele. (SUSIN, 2006, p. 133-134).

A educação, quando é vista unicamente sob a perspectiva do público não estatal, se transforma gradativamente em um serviço, exigindo tão somente que sua prestação ocorra de forma eficiente, visando apenas à produção de resultados. Por se tratar de um serviço, ou ainda, de um bem de consumo, deve atender às necessidades do mercado. Para Olinda Maria Noronha

:

A apropriação ou o monopólio dos bens produzidos pelo conjunto dos homens na história, por um determinado grupo que detém o controle sobre os outros grupos, antecede a forma histórica do capitalismo. No entanto, com o surgimento do capitalismo e da propriedade privada dos meios de produção, esse processo de monopolização e de controle dos bens significativos passa a acentuar-se e a ganhar um conteúdo particular que é o da exploração, o da acumulação e o do controle do estoque de bens – entre eles o conhecimento – nas mãos de uma minoria. Os conflitos e as lutas por partilhar os bens produzidos historicamente pelo conjunto dos homens passa então a ser uma constante na história da humanidade, estendendo-se até a atual forma histórica do capitalismo globalizado pós-fordista (NORONHA, 2005, p.146).

Ao contrário do que se possa pensar, a relação público-privada não permitirá que a totalidade da sociedade civil passe a ser detentora do conhecimento disputado dentro da ordem capitalista. O que prevalece é que a sociedade civil, no atual contexto de crise econômica, acaba se responsabilizando pelas políticas sociais. A sociedade passa a vincular-se às organizações do Terceiro Setor, legalmente reconhecidas, e a firmar parcerias com o poder público, agindo no cumprimento das obrigações que o Estado deixa de executar. Para Lucia Bruno:

[...] Falam e procuram justificar a redução dos investimentos estatais nas políticas sociais, transferindo parte da responsabilidade sobre esses serviços para a própria classe trabalhadora, que além de sua jornada de trabalho diária (quando a tem), deve também assumir uma segunda, durante a qual haverá de produzir para si mesma aquilo que o Estado desobrigou-se de fornecer-lhe. Outra parte desses serviços é transferida para o setor privado, onde estes são produzidos como mercadoria, operando-se assim a expansão do mercado de bens e serviços consumidos pela classe trabalhadora. Esse processo é bastante visível no caso da educação (BRUNO, 2002, p. 27).

A educação, quando promovida por interesses particulares, faz com que os cidadãos não participem do controle dos bens produzidos em sociedade, entre eles, o próprio conhecimento. Quem acaba controlando ou é uma pequena parcela da

sociedade ou ainda o mercado, quando a sua execução é transferida para o setor privado.

É o que acontece com as parcerias firmadas entre a esfera pública e a privada. No caso da relação público-privada na educação, por meio dessas parcerias, a justificativa para a sua existência se dá no sentido de contribuir com a educação pública, na medida em que aumentará a sua eficiência e qualidade na prestação.

De fato, as consequências da configuração da relação público-privada são questionáveis, pois se constata um aumento da competitividade entre os alunos, o distanciamento dos princípios da gestão democrática, a premiação por desempenho, a ênfase nos resultados e a diminuição da autonomia dos professores. O acréscimo de eficiência na educação é um dos principais argumentos defendidos para a mudança na esfera de atuação das políticas educacionais, uma vez que a esfera privada é considerada como “mais eficiente” que a esfera pública. De acordo com Lisete Arelaro,

Adotando estas políticas na área educacional, onde a prestação da baixa qualidade da educação pública oferecida justifica a tese de que a adoção destas “estratégias” – ainda que aparentemente provisórias – colaborariam (pois elas são “parceiras”) para tornar mais eficientes o trabalho educativo e os projetos das escolas, certamente a gestão democrática, com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças, é empecilho a ser superado, por desnecessário (ARELARO, 2007, p.916).

Para os que defendem a adoção da relação público-privada na educação, entende-se que a gestão democrática se torna um empecilho na busca por resultados mais eficientes. Não podemos esquecer que a gestão democrática é uma conquista constitucional. Somente a partir da CF de 1988 que a gestão democrática do ensino foi erigida à categoria de princípio constitucional, após a correlação de forças do período que antecedeu a promulgação da Carta de 1988. De acordo com Juliana S. Lumertz:

Diversas entidades nasceram neste período da luta contra a ditadura expressando esta correlação de forças. Entre elas, destacam-se as propostas feitas durante a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, na qual foram debatidas propostas a serem incorporadas na Constituição Nacional. O documento resultante daí foi a “Carta de Goiânia”, que incluía mecanismos de democratização da gestão da educação, como,

por exemplo, a educação entendida como direito de todos, sendo gratuita e laica nos estabelecimentos públicos; ensino fundamental obrigatório, com duração de oito anos; garantia do Estado à sociedade civil do controle e execução da política educacional por colegiados constituídos democraticamente; participação e mecanismos de controle social efetivo assegurados pelo Estado. Outro movimento importante foi o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (mais tarde passou a chamar-se de Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP, que atuou na constituinte e na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases – LDB). Seu lançamento ocorreu por meio da “Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita” e acompanhado pelo “Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita”. O Fórum surgiu como um espaço para debater a construção de um projeto para a educação como um todo e não somente para a escola, lutando pela redemocratização da educação e objetivando a elaboração de uma carta magna para o país (LUMERTZ, 2007, p.38).

Entre as suas características, estão a participação de todos os sujeitos envolvidos na educação, tais como professores, alunos, funcionários e pais, nos processos de tomada de decisões da escola; entretanto, tal conquista acaba por significar um empecilho quando se busca exclusivamente resultados e mais eficiência da educação. Em que medida o princípio da gestão democrática do ensino passou a significar um problema para a educação? Qual o objetivo de uma educação que se pretende eficiente e que não leva em consideração os princípios democráticos da escola?

Para os teóricos da Terceira Via, a participação é defendida, porém, com outro sentido. Significa, em sua essência, que a sociedade civil, quando exerce seu direito de participação, o faz na medida em que assume a responsabilidade pela execução das políticas sociais. Esse é o entendimento de José Eudes B. Bezerra:

O discurso da gestão democrática e participativa que emerge no âmbito da reforma do Estado, iniciada nos anos 1990, enfatizando a participação da sociedade civil, se apresenta inseparável das estratégias de transferência da responsabilidade para as populações beneficiárias dos serviços públicos. Assim, a política de descentralização, democratização das escolhas dos dirigentes e participação das organizações e lideranças nos núcleos gestores articula medidas como a otimização dos recursos, a flexibilização dos direitos, o autofinanciamento das instituições e a privatização com a co-responsabilização das populações na aplicação destes planos (BEZERRA, 2008, p.47-48).

A “participação” da sociedade nos sistemas de ensino, por meio do aumento crescente do número de parcerias entre o público e o privado na educação, significa a transformação gradativa do direito à educação em um bem de consumo, deixando de ser um direito e uma conquista de todos os cidadãos. A base ideológica na qual

se baseiam os partidários que defendem o estímulo às parcerias são justificadas, de acordo com Lucia Bruno, da seguinte maneira:

Trata-se de justificar o crescente descompromisso do estado quanto ao financiamento e à implementação das políticas sociais compensatórias, cujo alvo é a classe trabalhadora, e, ao mesmo tempo e até bem mais importante, expressa a extensa reorganização do poder hoje, que se desloca do aparelho central do estado nacional para uma multiplicidade de centros estreitamente inter-relacionados (BRUNO, 2002, p. 26).

Para a autora, esse novo rearranjo na estrutura estatal, ou a nova configuração da organização estatal, caracteriza-se pela inserção de novos sujeitos na execução de várias funções, dentro da esfera de responsabilidade estatal. Nesse contexto, incluem-se as novas formas de atuação do Estado no campo educacional, dentre elas, a descentralização, a privatização, a focalização e a terceirização (DRAIBE, 2003), como consequência da forte influência da ideologia neoliberal, destacada pela autora. Sobre a influência predominante, de acordo com Luiz Antônio Cunha:

A ideologia neoliberal foi hegemônica na campanha eleitoral para a presidência da República de 1989, na qual vários candidatos (até mesmo social-democratas de mais de um partido) elaboraram suas plataformas sobre pontos como a diminuição da máquina administrativa e o corte de privilégios de seus funcionários, a passagem para o controle privado (brasileiro ou não) das empresas estatais, inclusive as que prestam serviço público, como saúde, previdência social, energia, transporte, abastecimento de água e coleta e processamento de lixo. Mais importante ainda, a retirada dos controles governamentais sobre a vida econômica. A educação pública não escapou dos ataques dos privatistas, que clamavam contra a sua ineficiência, suposto resultado da incapacidade do Estado para administrar o ensino. Neste caso, os privatistas manifestam sua intenção de receber subsídios governamentais para seus empreendimentos (CUNHA, 1995, p.14).

Dentre os autores que defendem a criação de parcerias entre a esfera pública e a esfera privada na educação, temos o trabalho de Eduardo Meira Zauli, no qual defende:

No contexto de uma redefinição das relações estado/sociedade, em que a noção de esfera pública não se confunde com o Estado, já que abrangeria todo o conjunto de atores individuais e coletivos voltados para objetivos de natureza pública, haveria a possibilidade de transformação de certos padrões de produção de bens e serviços públicos no sentido de produção social mediante um programa de publicização, em que a responsabilidade pela provisão de determinados bens e serviços públicos é transferida para organizações do setor público não-estatal (MARE, 1998) e de uma nova e

ampliada institucionalidade pública que traduzisse por meio da produção de bens e serviços públicos a maior participação e controle das decisões de alcance coletivo por parte da sociedade organizada (ZAULI, 2003, p.50).

O que se constata é uma alteração na relação entre o Estado e a sociedade, que vai mudar significativamente a lógica dentro dos sistemas de ensino. Os defensores das parcerias entre o setor público e o privado defendem o argumento do aumento da eficiência na promoção do direito à educação. Entretanto, a escola se vê diante de uma lógica que não privilegia o ideário democrático do ensino, e sim a lógica de mercado e da competição, tendo como resultado a mercantilização dos sistemas de ensino. Nesse sentido, de acordo com Vera Lúcia A. de Brito, o que se evidencia:

As lutas pela democratização da sociedade brasileira, os movimentos em prol da educação pública, a organização do setor da saúde, os movimentos sociais vão expressar uma negação da identificação da relação público-estatal e reivindicar um conjunto de políticas sociais, articuladas com a inserção dos brasileiros na sociedade, enquanto portadores de direito (BRITO, 2003, p136).

Para tanto, quando se faz referência à educação, trata-se de um direito, uma conquista e uma garantia constitucional, que enseja a obrigação do ente estatal, pois estamos tratando de um direito assegurado a todos os cidadãos, não podendo ser visto com uma mera concessão ou um serviço que é prestado a um cliente. Sobre a relação público-privada na educação, Nora Rut Krawczyk menciona o fato:

A transferência de funções e responsabilidades para a comunidade por meio do envolvimento privado e voluntário no funcionamento e na gestão da escola, substituindo o estado como único fornecedor para uma diversidade de fornecedores de serviços educacionais, transformando a qualidade do processo educativo em expressão da capacidade institucional de formular demandas e de produzir, obter e gerir recursos para satisfazê-la e, também em atos de filantropia (KRAWCZYK, 2002, p.70).

Ainda sobre a gestão da escola, Christian Laval faz referência ao fato de que “o novo modelo escolar e educativo que tende a se impor está fundamentado, inicialmente, na sujeição mais direta da escola à razão econômica. Ele depende de um “economizou”, aparentemente simplista cujo axioma principal é que as instituições, em geral, e as escolas, em particular, só têm sentido dentro do serviço que elas devem prestar às empresas e à economia” (LAVAL, 2004, p. 03). Quanto

às políticas educacionais, sendo essa uma política social de responsabilidade exclusiva do Estado, analisada a partir de categorias restritas do pensamento neoliberal vincula-se à crise pela qual passam os sistemas de ensino à atuação exclusiva da esfera pública. Dessa forma, a solução pensada pelos teóricos do neoliberalismo é orientar a política educacional a partir dos preceitos que dirigem os mercados, ou seja, para o setor privado. De acordo com Evaldo Vieira:

Na democracia liberal, portanto a política social toma como alvo a igualdade de cidadania para homens pertencentes à sociedade orientada pelo mercado e caracterizada pela desigualdade econômica. Por isto, a política econômica está atrelada à política social, mas se colocando normalmente acima desta. Os direitos sociais integrantes da cidadania podem mitigar a desigualdade dos homens e até contribuir à mudança nas condições de produção, não abolindo a situação desproporcional estabelecida entre os poucos possuidores de capital e os muitos vendedores da força de trabalho (VIEIRA, 1992, p.97).

O direito à educação enseja a correlata obrigação do Estado em prestá-la, isto é, um dever, que importa na necessária observância dos princípios que orientam a atividade estatal, quer sejam expressas, como a legalidade e a impessoalidade, quer sejam implícitas, como o princípio da continuidade dos serviços públicos. A educação, enquanto um direito de todos, conforme está disposto de forma expressa no art. 205, da Carta Magna de 1988, estabelece que o Estado seja o titular na promoção da educação. Conforme dispõe o art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Entretanto, percebe-se que a influência da elite dirigente no Brasil é grande, na medida em que nem a CF de 1988 é resguardada. A sociedade civil, ao assumir a responsabilidade pela promoção da educação, acaba por naturalizar a postura estatal, no sentido de que essa mesma sociedade parte da premissa de que com o estabelecimento da relação público-privada aquela passa a se configurar enquanto um parceiro do setor público. Todavia, de acordo com Geraldo Magela P. Leão, isso demonstra tão somente uma postura “pseudodemocrática” por parte do capital, legitimando, assim, a posição assumida pelo ente estatal. Ademais, segundo o autor,

A ampliação do poder privado nas escolas, seja por meio da exploração direta do mercado educacional, seja por meio da imposição de uma lógica administrativa que legitima os interesses do capital. Estamos no seio de

uma complexidade em que o capital adquire novos contornos e legitima a sua interpretação sobre a crise educacional, aliando discurso conservador e soluções pseudodemocráticas (LEÃO, 2003, p.121).

É necessário, no caso da educação, pensá-la enquanto uma autêntica política social, de natureza pública, o que significa, em linhas gerais, vislumbrar a premissa do poder estatal em ação, comprometido em estimular políticas sociais públicas que garantam o acesso, a qualidade e a permanência dos educandos nos sistemas de ensino. Portanto, é fundamental entender como a política educacional está se materializando nesse momento particular de crise do capitalismo, sendo necessária uma reflexão acerca das transformações sociais e políticas que o nosso país e a educação atravessaram ao longo do seu processo histórico, tendo por base a gradativa “desresponsabilização” do Estado em promover a efetividade dos direitos sociais, em especial da educação. Com o estabelecimento da relação público-privada, a educação é administrada com base em orientações privatistas, o que também não é novo no campo dos direitos sociais, e que se baseiam nos princípios que orientam essa lógica, tais como a eficiência, a competitividade e os resultados, independente dos meios utilizados para atingi-los. A relação público-privada na educação está associada aos valores preconizados pela lógica empresarial, tais como, a competitividade e a produtividade. Para tanto, é necessário um “arcabouço jurídico” que legitime tal prática, a partir da disseminação dos valores e da lógica empresarial, no interior das escolas públicas.

No próximo subcapítulo, tratarei sobre o contexto jurídico brasileiro. Primeiramente, analisei o PDRAE, de novembro de 1995 e, a seguir, a EC nº. 19, de junho de 1998, que expressam a orientação política adotada pelo governo da época. Essas disposições redefiniram o campo de atuação do Estado, além de promover uma reforma em toda a sua estrutura administrativa, com consequências para o campo das políticas sociais educacionais.

6.2 A PROMULGAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRAE

Neste item, analisarei a promulgação do PDRAE, sancionado em 1995, e da EC nº 19 de 1998, entendidos como referências na implementação da reforma do

Estado brasileiro e, que propagaram estratégias de ações, relacionadas à sua desresponsabilização na promoção dos direitos sociais. Essa postura acarretou para a Administração Pública a incorporação da lógica do privado no sistema público, a partir da alegação de que o privado era mais eficiente. O PDRAE possuía, entre as suas premissas, a de que “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 17).

O plano se inseria no contexto de reconfiguração do papel do Estado brasileiro na década de 1990, em que o Estado deixava de ser o principal responsável pela promoção dos direitos sociais e, conseqüentemente, estimulava as parcerias entre o público e o privado na promoção das políticas sociais, restringindo, com isso, a atuação estatal.

Antes de me dedicar às questões específicas do PDRAE, menciono aspectos da Carta Política de 1988. Conhecida como “Constituição Cidadã”, a sua promulgação significou uma forma de superar, o nosso recente passado ditatorial, restabelecendo as garantias individuais e coletivas. Para Romualdo Portela de Oliveira:

O grande marco na tímida tentativa histórica de construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil foi à promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”. Promulgada num contexto político de retorno à democracia, de Ascenso das lutas populares e sociais, a Constituição sintetizou as contradições do processo de redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo em que reconheceu vários direitos sociais pela primeira vez em nossa história, em muitas outras questões foi aprovado um texto ambíguo ou insuficiente face às demandas populares, permitindo a Florestan Fernandes utilizar o termo “Constituição Inacabada” para caracterizá-la. (OLIVEIRA, 2000, p.79).

Esse contexto era fruto das correlações de forças daquele momento histórico entre os setores de esquerda e os conservadores sobre a aprovação do texto constitucional, que antecedeu a eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito democraticamente, após vinte e um anos de ditadura civil-militar. Seu governo estava vinculado à orientação política e econômica neoliberal, o que significa afirmar que, como consequência, houve o gradativo

“desmonte” da máquina pública, com a privatização de vários setores da esfera pública. Portanto, a Carta Magna de 1988, sob a perspectiva de análise do neoliberalismo, passou a ser vista como uma verdadeira fonte de mais burocracia e de acirramento da crise financeira do Estado. Para Robertônio Pessoa:

Na ânsia de estabelecer em toda a Federação uma administração pública compatível com os postulados do Estado democrático de direito, o texto constitucional originário, de 1988, hoje irreconhecível, disciplinou vários aspectos do chamado setor público, tanto do ponto de vista de sua organização e funcionamento como da conduta de seus agentes. [...] Embora tal modelo não fosse perfeito – nem poderia sê-lo, sendo, sob esse aspecto, passível de aperfeiçoamento – as novas diretrizes referidas pelo texto constitucional, contribuíram para a elevação dos níveis de legalidade, legitimidade, moralidade, transparência e democracia na administração pública brasileira, não lhe comprometendo como querem alguns a eficiência e o desempenho (PESSOA, 2000, p.35).

O autor destaca o fato de que o texto constitucional de 1988, depois de ser submetido, a uma série de emendas, entre elas a EC nº 19, que será detalhada em um item específico, não possuía mais semelhança, com o texto original constitucional, promulgado em 05 de outubro de 1988. O seu texto original se aproximava do ideário do Estado Democrático de Direito, o que foi contrariado com as diretrizes que viriam a seguir, em parte com a promulgação do PDRAE, que delegava à sociedade civil a responsabilidade pelo fomento dos direitos sociais. A promulgação PDRAE:

[...] lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal, não só enquanto "resposta à crise generalizada do Estado", mas também, segundo o discurso político vigente, enquanto "forma de defendê-lo como '*res publica*', o que determinou, segundo o próprio Plano Diretor, o caráter imperativo da reforma nos anos 90" (PDRAE, 1995, p.19).

De acordo com o PDRAE, o Estado passava, então, a ser segmentado nas seguintes esferas de atuação: o primeiro setor, que seria o núcleo estratégico; o segundo, que representaria o setor de atividades exclusivas do Estado; o terceiro, que era de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil, setor este que englobava as entidades de utilidade pública, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais e as entidades da administração indireta. Estas estavam envolvidas com as esferas em que o Estado não atuava privativamente, mas que tinham um caráter essencialmente público. Finalmente, o

quarto e último setor, era o menos característico em termos de intervenção "exclusiva e/ou necessária" do Estado, já que tratava da produção de bens para o mercado. Tendo por base o quadro abaixo, podemos constatar a organização dos núcleos de atuação do Estado, definidos a partir da promulgação do PDRAE:

Quadro 4: O PDRAE e as Esferas de Atuação do Estado

NÚCLEO ESTRATÉGICO	ATIVIDADES EXCLUSIVAS	SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS	PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO
Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.	É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Como exemplos têm: a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc;	Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplo desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.	Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso da privatização, a regulamentação rígida.

Fonte: Quadro elaborado por Daniela de Oliveira Pires para a tese de doutorado intitulada “A construção histórica da relação público-privada no Brasil”

Para a análise nesta tese, evidencio especificamente o setor estratégico referente aos “serviços não exclusivos” do Estado. Nesse setor, encontrava-se a participação da esfera pública não-estatal na execução dos direitos sociais, com o Estado passando a figurar como um regulador e financiador das políticas sociais. Essa mudança de postura da esfera estatal se coadunava com as alterações promovidas na própria estrutura da Administração Pública, que passava a seguir as orientações da Nova Gestão Pública. O texto do PDRAE sobre a adoção de um novo modelo de administração pública dispunha que:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (PDRAE, 1995, p.14).

Em outras palavras, de acordo com o entendimento do PDRAE, era urgente a necessidade de se estabelecer um novo modelo de gestão para o setor público, assim como a mudança na forma de tratamento da crise do Estado. De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Reforma do Aparelho do Estado:

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: a) a institucional – legal, por meio do qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e c) o da cogestão. Na dimensão institucional-legal será preciso modificar a Constituição, as leis e os regulamentos [...] Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate travado em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura. Finalmente, a dimensão da gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de pôr em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade. Para isso, a criação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas do Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas (PEREIRA, 2003, 265-266).

Em uma perspectiva mais ampla da reforma do Estado, o PDRAE determinava que essa reforma devesse ser conformada a partir do contexto da “redefinição” do seu papel. Redefinir o papel do Estado seria, segundo a lógica governamental, fazer com que ele abandonasse a responsabilidade direta pelo

"desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento". Em termos mais claros, de acordo com o PDRAE, "reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado" (PDRAE, 1995, p.17). Sobre a necessidade de se empreender a reforma no Estado brasileiro, temos o entendimento de Vera M. V. Peroni:

O ex-ministro afirma que a interpretação da crise do Estado e a consequente estratégia social liberal tomam emprestadas do paradigma neoliberal a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca das funções do Estado. No entanto, segundo ele a estratégia apontada, em vez de ser a de diminuir o Estado, como na proposta neoliberal, é a de reformá-lo. Para recuperar a sua "solvência", é preciso reformar sua administração e redefinir seu modo de intervenção na economia. [...] destacamos, portanto, que o plano de reforma do Estado no Brasil teve influência do neoliberalismo, tanto no diagnóstico de que a crise está no Estado quanto na estratégia de privatização que é parte do plano; mas também sofreu influências da Terceira Via, que é a atual socialdemocracia internacional, pois tanto Fernando Henrique Cardoso, presidente à época, quanto o ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via (PERONI, 2008, p.152).

Portanto, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1998-2002), ao organizar o Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentava como finalidade promover reformas nas estruturas da administração pública, atendendo, com isso, tanto as orientações do neoliberalismo quanto as da Terceira Via. Compartilho da reflexão de Vera M. Vidal Peroni sobre essa questão:

Bresser Pereira (1996), teórico da Reforma do Estado no Brasil, tem como base, teórica e política, a Terceira Via, que se coloca como uma alternativa ao neoliberalismo. Assim, a questão a discutir é se realmente foi uma alternativa ao neoliberalismo, já que não rompeu com o diagnóstico inicial de que a crise está no Estado (PERONI, 2008, p.153)

Uma das características do PDRAE foi a divisão entre atividades exclusivas do Estado, tais como a cobrança de impostos, o poder de polícia, o núcleo estratégico que era "o setor que define as leis e as políticas públicas", e as atividades não exclusivas do Estado, definidas como "serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação, e saúde", em que a esfera pública, promoveria em parceria com as organizações da sociedade civil. Em relação à divisão de atividades, sejam elas de exclusividade ou não do Estado, Theresa

Adrião destaca a semelhança do PDRAE com as diretrizes do Banco Mundial para a atuação dos Estados nacionais. De acordo com a autora,

Nesse particular, é relevante assinalar a semelhança dessa proposição àquela encontrada no relatório sobre desenvolvimento mundial (BANCO MUNDIAL, 1997) no qual é destacado o papel do “Estado num mundo em transformação, sendo este, aliás, o título do próprio relatório. Dividido em quatro partes: 1) A remodelação do Estado em todo o mundo; 2) Ajustando o papel à capacidade; 3) Fortalecimento da capacidade institucional; 4) Removendo obstáculos à mudança, além de indicadores selecionados sobre o desenvolvimento mundial (taxas de escolaridade, mortalidade, crescimento econômico, etc.), o objetivo do relatório é mostrar como qualquer Estado, seja qual for seu ponto de partida, pode aumentar a sua eficiência (ADRIÃO, 2006, p.43).

Diante do PDRAE, é possível observar que uma das justificativas para a sua elaboração era a necessidade de aumento da eficiência dos serviços prestados pelo poder público, que segundo os seus teóricos, encontrava-se em crise. Entretanto, de acordo com Elida Pinto,

[...] a transferência para a iniciativa privada e/ou para a iniciativa não-estatal torna a atuação das áreas de transferência mais eficientes? Ou será tudo uma mera lógica de redução indiscriminada de custos para o setor público? A eficiência pode ser tomada como um princípio absoluto, até mesmo em detrimento, por exemplo, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da prestação contínua e efetivamente pública dos serviços públicos? Aquilo que é mais eficiente é necessariamente mais público e mais democrático? (PINTO, 2000, p.11).

Com o pressuposto da eficiência do setor privado em detrimento do setor público, observa-se, hoje, um grande número de parcerias entre os dois setores no campo educacional, prevalecendo a lógica de mercado no interior dos estabelecimentos de ensino. Em relação à sociedade civil, esta é estimulada pela esfera estatal a firmar parcerias, responsabilizando-se pela execução dos chamados serviços não-exclusivos. A aproximação entre o Estado e a sociedade é contraditória, pois a sociedade se aproxima de um Estado que é visto como mínimo no atendimento das demandas por políticas públicas e, por essência, excludente, estando condicionado às ingerências do mercado. De acordo com Ellen Wood:

A separação entre Estado e sociedade civil no Ocidente certamente gerou as novas formas de liberdade e igualdade, mas também criou novos modos de dominação e coerção. Uma das maneiras de se caracterizar a especificidade da “sociedade civil” como uma forma social particular única no mundo moderno – as condições históricas particulares que tornaram possível a distinção moderna entre Estado e sociedade civil – é dizer que ela constitui uma nova forma de poder social, em que muitas formas

coercitivas que pertenceram antes ao Estado foram deslocadas para a esfera “privada”, a propriedade privada, a exploração de classe e os imperativos do mercado. Em certo sentido, trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da “sociedade civil” (WOOD, 2006, p. 217).

A partir do entendimento de Ellen Wood sobre a “privatização do poder público” e do advento da nova “sociedade civil”, tem-se a aproximação entre a esfera pública e a privada, que acirra essas contradições, na medida em que o Estado legitima a sua ausência na promoção dos direitos sociais, repassando-a para a sociedade civil. Para Vera. M. V. Peroni:

A ideia é a parceria público-privado, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, por meio de uma nova economia mista que propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público (GIDDENS, 2001, p.109). [...] Apela-se para a subjetividade das pessoas por meio da ajuda mútua, da solidariedade, da filantropia, enquanto o dinheiro público dos impostos é deslocado para a esfera financeira¹⁵ (PERONI, 2008, pgs.200 e 207).

Por outro lado, diante da análise sobre a necessidade do plano de romper com a Administração Pública burocrática, descobre-se que tal tentativa de superação não é recente. O embate com o modelo de gestão burocrático, no nível de “reforma” do Estado brasileiro tinha sua origem, segundo o próprio PDRAE, no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que já determinava princípios de racionalidade administrativa, o qual seria, em outras palavras, a eficiência mesma, que hoje toma um sentido técnico-gerencial.

Igualmente criado para tentar promover a eficiência no setor público, há que se falar de outro precedente, que foi o Programa Nacional de Desburocratização, lançado no início da década de 1980, também com vistas à reformulação da estrutura estatal burocrática. O PDRAE fez questão de colocar em evidência tal embasamento histórico, justamente para conformar a noção de processo de

¹⁵ Uma das mais importantes formas de apoio do setor público para o privado é a isenção de impostos, presente desde o art. 17, X e 154 da CF/34; § único do art. 32 da CF de 1937; art. 31, V, b da carta de 1946; art 20, III c da CF de 1967 e art. 150, VI, c da CF/88. Outra materialização deste apoio é a dedução de despesas com educação no Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Aprovada pelo art. 15 da lei n. 4.357/de 16 de julho 1964 e ainda vigente mediante a lei n. 9.250/1995, não deixa de ser um custeamento de financiamento público para instituições privadas.

reforma, que, em grande medida, fora interrompido, segundo ele, pela Constituição Federal de 1988.

Com o argumento de que “Diante do retrocesso burocrático de 1988, que resultou em encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, como bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (PDRAE, 1995, p.29), o PDRAE também se contrapunha à CF de 1988, ao deixa de se referir “ao cidadão”, o que pressupunha um sujeito com direitos adquiridos constitucionalmente, e passava a usar a denominação de “cliente privilegiado”. De acordo com o PDRAE,

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (PDRAE, 1995, p.7).

É relevante destacar que os conceitos de “cliente privilegiado”, “público não estatal” e “quase mercado” viam a ser utilizados para legitimar, dentre outras questões, a própria reforma da Administração Pública, ainda em curso atualmente, conforme irei abordar em um subitem próprio sobre nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, organizada por uma Comissão de Juristas. De acordo com Vera Maria V. Peroni:

No Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995), as políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada. As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, “a publicização” e a terceirização. Terceirização, conforme Bresser Pereira é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A “publicização” consiste “na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”. O conceito de publicização significa “transformar uma organização de direito privado, pública, não estatal” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.7-8) (PERONI, 2008, p.153).

Além do conceito do público não estatal, há outra conceituação importante, que possui relação com as estratégias do PDRAE, qual seja, o do quase mercado. Para Theresa Adrião e Vera Maria V. Peroni:

A noção de quase-mercado possui relação com “a premissa da racionalidade econômica liberal; os neoliberais propõe, para aquelas situações em que privatizar um dado setor público não levaria ao

estabelecimento das almejadas relações concorrenciais (pois manter-se-ia o monopólio da oferta sobre as mãos privadas), um “choque de mercado no interior do Estado”: eis aqui a origem do quase-mercado. [...] Nesses termos, o quase-mercado poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como condição para o aumento da eficiência (ADRIÃO, 2001). Esta proposição aplica-se à educação pública (ADRIÃO; PERONI, 2005, p.140).

Em relação ao conceito de público-não estatal, deve-se remeter à análise do Terceiro Setor, pois para Theresa Adrião e Vera Peroni, “O Terceiro Setor seria caracterizado como o público-não estatal e pressuporia a existência do Estado e do mercado”.

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA existem no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado. No núcleo estratégico, a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (PDRAE, 1995, p 43-44).

As entidades do Terceiro Setor foram regulamentadas pelo Estado brasileiro, através da edição de duas legislações, a das OS e das OSCIPs, respectivamente de 1998 e 1999. A lei das OS foi instituída pela Medida Provisória nº 1.591, de 09 de outubro de 1997, posteriormente convertida na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. De acordo com o artigo 20 do diploma legal assinalado, deveriam ser criados, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização (PNP), com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais. Isso tinha o fim de assegurar a absorção de atividades

desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuassem nas atividades referidas no artigo 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma de Lei, observadas as seguintes diretrizes: I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente. Cabe destaque que, anteriormente à promulgação das legislações, que tratavam das OS e OSCIPs, reconhecidas como entidades do Terceiro Setor, foi promulgada a Lei nº 9.608/98, de 02 de fevereiro de 1998, a chamada Lei do Voluntariado. A regulamentação do trabalho voluntário consolidava a lógica da precarização e da flexibilização da legislação trabalhista, aproximando as entidades do Terceiro Setor da promoção dos direitos sociais. Com ela, o serviço voluntário era definido como o trabalho realizado por pessoas físicas, não remuneradas, sem gerar nenhum tipo de vínculo empregatício, obrigações trabalhistas, previdenciárias ou afins (art. 1º, e parágrafo único). Com quadro a seguir, pode-se identificar as semelhanças e as diferenças entre as OS e as OSCIPs:

Quadro 5: Diferenças e Semelhanças entre as OS e as OSCIPs

Organizações Sociais – OS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs
São pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas do Estado), com o apoio da administração.	São pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas do Estado), com o apoio da administração.
A denominação de Organização Social (OS) refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem o título ou de OS ou ainda de OSCIPs.	A denominação de OSCIPs refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem o título ou de OS ou ainda de OSCIPs.
Nenhuma entidade é constituída como Organização Social (OS). Ser considerada OS é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual, denominado contrato de gestão, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.	Nenhuma entidade é constituída como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Ser considerada OSCIPs é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual, denominado termo de parceria, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.
Qualificada como Organização Social, com ela se firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98 se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes (...)”, no qual discriminará atribuições, responsabilidades e	Qualificada como OSCIPs, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham pelo menos uma das seguintes finalidades (art. 3º, da Lei Nº. 9.790/99): promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, ou saúde, observando-se a forma complementar de

obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução.	participação das organizações de que trata esta lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado.
--	---

Fonte:PIRES, Daniela de Oliveira. A Configuração jurídica da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2009.

No quadro acima, observa-se a relação existente entre as legislações brasileiras para o Terceiro Setor e as diretrizes dos organismos internacionais para os países, que se posicionavam favoráveis à realização da reforma nos Estados. Em especial, atenta-se para o relatório do Banco Mundial, o qual orientava e incentivava a realização das reformas. Segundo Theresa Adrião:

Ainda de acordo com o relatório do Banco Mundial, a preocupação – generalizável para os mais diversos países – acerca da necessária reforma do Estado articular-se basicamente a quatro fatores: 1) a desintegração das economias planejadas da ex-União Soviética e da Europa Oriental; 2) a crise fiscal do Estado previdenciário na maioria dos países industrializados; 3) a função importante do Estado no “milagre” econômico do Leste Asiático; e várias partes do mundo. “A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.1). Ao analisarmos a alteração na ação do Estado proposta pelo BM, percebemos que é a mesma encontrada no texto do plano de reforma do Mare, apesar do esforço em “nacionalizar” a ineficiência da gestão estatal brasileira (ADRIÃO, 2006, p.44).

Assim, ao fazer do Estado um mero “parceiro”, ou ainda um “Estado Contratual”, ou mesmo um “Estado Financiador”, constata-se que o movimento em relação à esfera do público não estatal ocorreu como forma de institucionalizar as “Organizações Sociais”, na seara do Direito Administrativo, e os entes da sociedade organizada sem fins lucrativos, atuantes no Terceiro Setor. Isso foi proposto a partir da possibilidade de tais entidades receberem esta qualificação jurídica, em conformidade com um processo de “publicização” previsto na Lei n.º 9.637/98.

Na medida em que o Estado restringe sua atuação direta ao seu aparelho (núcleo estratégico + atividades exclusivas), cada vez mais a sociedade civil é chamada para realizar “parcerias” com o setor público, tomando para si os outros dois setores. Fica restrito o apoio estatal ao mero nível de regulação e fiscalização desses últimos, minimizando o seu papel. Essa relação público-privada resulta que o Estado não se retira da promoção do direito à educação, mas tem a sua função diminuída, restringindo-se ao âmbito do financiamento.

Eis onde reside o maior risco à luz da realidade brasileira: a reforma do Estado não significa uma reestruturação positiva de todos os setores, mas sim uma precarização na relação Estado-sociedade, o que pode ocasionar a aproximação da proposta trazida pelo PDRAE com o marco de um Estado mínimo excludente. Isso traz diante de si um mercado avassalador, que afronta diretamente boa parte dos mais importantes princípios constitucionais da Carta Constitucional de 1988. A possibilidade de transferência para os setores privados, no que concerne à participação da sociedade, principalmente no fomento das políticas públicas, originalmente de responsabilidade exclusiva do Estado, lançada pelo plano diretor é, em grande medida, um marco ideológico da adoção do paradigma da Administração Pública gerencial¹⁶. Esta segue os moldes da administração do setor privado, por meio da mudança nos mecanismos de controle, no caso dos processos aos resultados e da focalização estrita nos índices de eficiência e desempenho, entre outros.

A EC nº 19, de 04 de junho de 1998, elevava à condição de princípio constitucional a eficiência, que passava a fazer parte do caput do art. 37 como um dos princípios regentes da Administração Pública brasileira. Isso ocorreu fundamentalmente quando essa EC conformava as diretrizes governamentais de implantação do modelo gerencial na Administração Pública, o que perfez toda a alteração no texto da CF de 1988. Dessa maneira, transformou-a no que comumente se denomina “colcha de retalhos”.

As alterações promovidas pela EC nº 19, analisarei no próximo item, dizem respeito à inserção no corpo constitucional da avaliação de desempenho dos servidores públicos com vistas a relativizar o instituto da estabilidade e inserir o contrato de gestão para o estabelecimento de um controle de resultados. O cumprimento das metas seria aferido ao final do prazo estipulado e não tanto ao longo dos processos.

¹⁶ De acordo com Paulo Henrique R. Medeiros e José M. Pereira “ o gerencialismo no serviço público foi explicado por Abrucio (1997) a partir de três modelos, não-excluentes, sistematizados a partir de visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre a aplicação de teorias advindas da administração privada para aplicação no setor público; a) *o modelo gerencial puro*, que pretendia sensibilizar os contribuintes para o pagamento de impostos via eficiência e produtividade dos serviços públicos; b) o *consumerismo*, que incorpora à perspectiva do usuário – definido como “consumidor” de serviços públicos – a qualidade dos serviços prestados; e c) *a orientação ao serviço público*, que resgata a noção de esfera pública e o dever social de prestação de contas sobre o funcionamento estatal (accountability) (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p. 65).

As discussões a respeito da transferência dos serviços sociais do Estado para a sociedade civil denotam fundamentalmente, além da preocupação com um desvirtuamento institucional das OS, a insegurança quanto à possibilidade de serem elas, as OS e mais tarde, as OSCIPs, desde sua concepção, uma espécie de “privatização dissimulada”.

Grande parte da população brasileira, de certo modo, nunca vivenciou uma efetivação abrangente dos direitos sociais, como educação e saúde (apesar de estarem conformados na CF de 1988 como "deveres do Estado"). Com base nas leituras realizadas até o momento, para a realização da presente tese, é possível constatar uma tendência da esfera pública de responsabilização da esfera privada pelo fomento do direito à educação. A esfera privada é materializada em vários sujeitos sociais, de acordo com especificidades dos momentos históricos do Estado brasileiro.

A descentralização dimensionada no PDRAE, abrangendo o conceito de publicização, seria a absorção de atividades e serviços até então realizados por autarquias e fundações, pelas entidades de utilidade públicas, qualificadas como OS, o que corresponderia, portanto, a não só reduzir a atuação da Administração Pública indireta, mas também a promover, simultânea e predominantemente, a atuação da sociedade civil organizada. Segundo Marilena Chauí:

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível (nas atividades ligadas à produção econômica), mas também onde não é admissível, no campo dos direitos sociais conquistados (CHAUI, 1999, p.03).

O problema que se pode depreender desse tipo de "ideologia" política é justamente o dimensionamento de até que ponto a eficiência prepondera sobre os interesses sociais (públicos por excelência) e até que ponto esses interesses públicos são precarizados e relativizados no embate com o conceito de publicização, o qual está conformado para uma cidadania que pressupõe um vínculo clientelista com o Estado.

No próximo subitem, abordarei a promulgação da EC nº 19 e as implicações para a Administração Pública, como forma de dar continuidade às diretrizes que pautaram a promulgação do PDRAE e, posteriormente o Anteprojeto de Lei

Orgânica da Administração Pública. Este aprofundou a relação entre o público e o privado no fomento dos direitos sociais.

6.3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19: A REFORMA ADMINISTRATIVA

Conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, ou a Nova Administração Pública, ou ainda a Administração Pública Gerencial, a EC nº 19 de 04 de junho de 1998, significou em última análise, o ajuste da Administração Pública brasileira à orientação política e econômica do neoliberalismo, tendo como consequência a diminuição das esferas de atuação do Estado, redução dos gastos públicos com as políticas sociais, e a flexibilização das relações de trabalho.

De acordo com o preâmbulo da emenda, ela “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”. Nesse sentido, de acordo com o pensamento de Germana de Oliveira Moraes,

Essa reforma administrativa – como se sabe, compõe um quadro mais amplo de reformas constitucionais – a reforma política, a reforma previdenciária, dentre outras, e representa um desdobramento ou a constituição de uma modificação estrutural mais profunda inaugurada com as Emendas Constitucionais 6/95, 7/95, 8/95 e 9/95. Essas emendas alteraram os dispositivos constitucionais que cuidam da atuação do Estado na atividade econômica e viabilizam a transferência para particulares da prestação de serviços públicos antes a ele reservados. Há duas causas principais subjacentes à recém implantada reforma administrativa. Primeiro, a necessidade de adaptar o texto constitucional de 1988 à política de desestatização do atual governo. Depois, há o objetivo confesso de reduzir os gastos públicos (MORAES, 2000, p.169).

A reforma administrativa empreendida pela emenda alterou importantes dispositivos constitucionais referentes à Administração Pública, tais como o fim do regime jurídico único dos servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional; flexibilização da estabilidade dos servidores públicos; mudanças nas regras que dispunham sobre a contratação de pessoal; regime das empresas públicas e das sociedades de economia mista, somente para destacar algumas das mudanças empreendidas com a promulgação da EC nº 19. Os artigos foram selecionados com base na relação que possuem com o objeto da tese. Assim

sendo, no abaixo, percebe-se as alterações realizadas no texto constitucional, a partir da edição da EC nº.19:

Quadro 6: Comparação entre o texto original da CF/88 e as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19.

Texto original da CF/88	Alterações realizadas com a EC nº19
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle.	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.
Art. 37. A Administração pública direta e indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e “eficiência” (grifo nosso). § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. § 3º o texto original não continha esse parágrafo.	Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de Administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir”.
Art. 41. São estáveis após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.	Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, em direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade. § 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.	II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.	Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

Fonte: Tabela elaborada por Daniela de Oliveira Pires para a tese intitulado "A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil"

Dentre os artigos que foram modificados, destaca-se o artigo 3 com uma alteração importante, que era a inserção da eficiência como um princípio constitucional da Administração Pública. Tanto o PDRAE como a EC nº 19 utilizaram, como justificativa para que a eficiência fosse considerada como um princípio da Administração Pública, o argumento, caro aos neoliberais, de que a esfera pública era ineficiente, ao passo que a esfera privada eficiente. O fato de a eficiência ter sido erigida à condição de princípio constitucional da Administração Pública, juntamente com princípios consagrados no ordenamento constitucional, dentre eles, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, foi significativa, pois traduziu a predominância da orientação neoliberal no texto. Ainda, de acordo com Germana de Oliveira Moraes,

Somou-se aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, na contra-mão da evolução histórica daqueles que surgiram em defesa dos direitos dos cidadãos contra o arbítrio da Administração Pública, enquanto a eficiência poderá vir a representar facilmente um fortalecimento do Estado administração e reforço às imunidades públicas, se, de logo, não se precisar doutrinária e jurisprudencialmente, seu conteúdo, fundamentado-o, de modo inexorável, nas exigências da cidadania (MORAES, 2000, p.171).

A autora traz uma contribuição importante, já que os princípios da Administração Pública significavam conquistas sociais importantes, tendo em vista os debates em torno do Congresso Constituinte (1987), que se manifestava através da superação do período do Golpe Militar e o prenúncio do Estado Democrático de Direito, a partir da promulgação da CF de 1988. Entretanto, o princípio da eficiência, se diferenciava em relação aos demais, pois era resultado da concepção administrativa, adotada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1999-2002), para o Estado brasileiro. A Nova Gerência Pública acarretava, com isso, perda para os cidadãos, pois esses deixavam de serem considerados sob a perspectiva cidadã, como portadores de direitos constitucionalmente garantidos como a educação, para serem entendidos como meros clientes de um serviço, conforme disposto na EC nº 19.

Enquanto um dos princípios da Administração Pública, a eficiência provocou efeitos que se estenderam para o campo de execução das políticas sociais. O aumento das parcerias público-privadas na educação vem sendo justificado pelos seus defensores, partidários em grande medida das orientações neoliberais, pela eficiência da esfera privada em detrimento da esfera pública. Devo ressaltar que o termo eficiência não é uma construção neutra. Também se pode defender que o serviço público deva ser eficiente, entretanto, sem retirar do Estado a sua responsabilidade com os direitos sociais e sem transformar a educação em um serviço prestado pela esfera privada, isto é, levando-se igualmente em consideração os princípios da gestão democrática do ensino, e não índices de desempenho e cumprimento de metas.

Ainda, sobre o art. 37, a emenda trouxe uma inovação ao inserir o parágrafo oitavo no texto constitucional, o qual dispunha que a autonomia dos órgãos da administração pública direta e indireta ficava condicionada ao cumprimento de metas por desempenho. A inserção desse parágrafo era uma referência à Nova Gerência

Pública, em que uma de suas características era a busca exclusiva por resultados e a avaliação de desempenhos.

Acerca da Nova Gerência Pública, outro exemplo foi a alteração do art. 41. No texto original da Carta Política de 1988, o art. 41 fixava que o servidor público era estável após dois anos e que somente perderia o seu cargo através da sentença judicial transitada e julgada, isto é, quando se esgotasse a possibilidade de interpor recursos, ou ainda, por meio de processo administrativo. Com a edição da emenda, o período referente ao cumprimento do estágio probatório foi acrescido em um ano, passando para três anos de efetivo exercício no cargo, além de colocar a possibilidade de perda do cargo pelo servidor estável com base em procedimentos de avaliação periódica de desempenho.

Mais uma vez, nota-se o predomínio da Nova Gerência Pública a partir da sua influência no texto da CF de 1988. As alterações propostas pela Emenda fizeram do texto constitucional um instrumento para legitimar a nova ordem imposta pelo governo federal, à Nova Gerência Pública, contrariando, com isso, os valores democráticos que predominavam no texto original de nossa Carta Política.

O artigo 70, em seu parágrafo único, dispunha sobre a prestação de contas de bens ou recursos da União. No texto original da Constituição Federal, somente pessoas físicas ou entidades públicas poderiam administrar ou arrecadar bens da União. A partir da promulgação da EC nº19, além destes, poderiam também administrar bens públicos pessoas jurídicas e entidades privadas. Essa alteração permitia que entidades de direito privado viessem a administrar bens públicos, seguindo uma lógica privada, como no caso, das entidades do Terceiro Setor, fossem elas OS ou OSCIPs.

Por meio dessa Emenda, ocorreu também a possibilidade do regime celetista para as entidades políticas, autarquias e fundações, tal como era na Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Com isso, o governo buscava estimular a tendência da execução indireta ou terceirização de atividades, em parceria com as organizações do Terceiro Setor, sendo esta uma realidade cada vez mais comum no exercício da prestação das políticas sociais. As organizações receberam um regramento próprio, respectivamente com a promulgação da Lei nº 9.637/98 e da Lei nº 9.790/99. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, existe várias formas de privatização. A privatização, em sentido amplo, acaba se materializando de várias formas, como a:

- a) desregulação, onde ocorre uma diminuição da interveniência do Estado no domínio económico;
- b) desmonopolização, quando o Estado quebra o monopólio de empresas públicas, sem a venda. Esse procedimento está acontecendo muito na Europa, sendo que, no Brasil, normalmente o monopólio é quebrado com a venda da empresa estatal;
- c) privatização em sentido estrito, que é a alienação de empresas estatais, onde o Estado perde a titularidade, que a autora chama de "venda de ações de empresas estatais ao setor privado";
- d) concessão de serviços públicos, onde o Estado mantém a titularidade do serviço público;
- e) terceirização em sentido estrito (contratação de terceiros) ou mesmo firmamento de acordos, como os convênios, consórcios administrativos, etc. (DI PIETRO, 1999, p15-16).

Depreende-se da citação acima que, ao contrário do que defendiam os responsáveis pela formulação da emenda, isto é, que tal emenda não seguia a orientação do neoliberalismo, tratar-se-ia sim de uma forma de privatização, na medida em que retirava o Estado da participação na promoção das políticas sociais e restringia a sua participação à mera fiscalização. Para a autora, a terceirização, a concessão ou a desregulamentação por parte do Estado são privatizações, pois todas dizem respeito à ausência da esfera estatal enquanto principal titular no fomento dos direitos sociais.

Na análise da EC nº 19, deve-se ressaltar que a CF de 1988 sofreu profundas mudanças. A Administração Pública foi reformulada sem considerar as conquistas advindas do período constituinte, em função da sua orientação política neoliberal, que afrontava as conquistas sociais dos cidadãos por favorecer a lógica de mercado. Os direitos sociais significariam meras concessões, que somente alguns cidadãos-clientes poderiam usufruir. O Estado se transformaria em um fiscalizador das atividades prestadas, cada vez mais, pela esfera privada e não mais pela esfera pública.

Com a influência do neoliberalismo em grande parte dos países, surgiu gradativamente a implementação de um novo modo de administração dos Estados, qual seja, a Nova Gerência Pública, originada principalmente nos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia. Esses países possuem apresentam características econômicas, políticas e sociais bem distintas de países como o Brasil. Conforme Carlos Ramió Matas,

Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la

mayoría de carácter normativo: unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación. La agencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar um nuevo paradigma que se há denominado postburocrático. A primeira consideração é que, sob esta perspectiva, são agrupadas muitas correntes e modelos de gestão diferentes: alguns analíticos, a maioria de carácter normativo, uns gerais e outros mais concretos. Características significativas da Nova Gestão Pública são: desregulamentação, agenciamento, privatização, terceirização (serviços públicos administrados por privados com e sem fins lucrativos), a ética na gestão pública, participação cidadã, etc. hum todos os vertebrados tentar novo paradigma tem sido chamada postburocrático (MATAS, 2001, p.02).

A principal diferença entre os países que inicialmente propagaram os ideais da nova gerência pública e o Brasil era o fato de que aqueles vivenciaram o modelo de bem-estar social, diferentemente do Brasil que, conforme afirmado, vivenciou apenas um Estado Desenvolvimentista. Estava se tratando, assim, da implantação de um modelo de gestão pública inspirada em países com trajetórias políticas e sociais de pouca semelhança com o Brasil, cuja instauração de tal modelo de gerência pública acarretaria outros problemas para este Estado-Nação.

A implantação de tal modelo de gestão no Brasil aconteceu sem nenhuma discussão entre o governo e a sociedade em geral, sem instâncias de participação e debate. Mais do que a instauração de um novo padrão de gestão, a nova gestão pública possuía um caráter ideológico muito forte, pautado no ideário neoliberal, de ausência do Estado na consecução das políticas sociais. Lisete Arelaro faz referência à necessidade de uma maior participação popular nos processos de formulação de políticas públicas:

As experiências históricas vêm mostrando (Pontual, 1995; Freire, 1991; Silva, 1998; Paro, 2005), que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir idéias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros (ARELARO, 2008, p. 902).

Na prática, predominou a lógica da Nova Gerência Pública, em que necessidades do mercado se sobrepujaram às necessidades básicas da população; a justificativa encontrada era a de que os investimentos em políticas sociais apresentavam caráter de atividades não lucrativas, o que gerava grande déficit público ou hipertrofia da máquina governamental.

A EC nº 19 foi promulgada com o fim de alterar a concepção de Administração Pública, orientada para um modelo economicista gerencial. Segundo Davi Chicóski, surgiu no sentido da “positivação dessa concepção gerencial” (2004, p.95), conforme se observa no art. 241 da emenda, que estimulava a descentralização do estado a partir da realização dos contratos de gestão e na cooperação entre a união, estados e os municípios.

Portanto, a emenda se propunha a realizar reformas em vários setores da Administração Pública, alterando muitos dispositivos constantes da CF de 1988, porém sem ter sido submetida a nenhuma consulta prévia à população. Foram realizadas mudanças, com consequências diretas para os servidores públicos, por exemplo, no que diz respeito à estabilidade de seus cargos e funções (EC nº 19, art. 41), com alterações que não contaram com a participação dos setores diretamente afetados, como os servidores, sindicatos e a sociedade civil em geral.

No próximo subcapítulo, abordarei as alterações na administração pública brasileira, por meio da proposta de Organização da Administração Pública e das relações com os Entes de Colaboração, de 2009. Isso resultou no Anteprojeto de Lei Orgânica para a Administração Pública, que elevou as entidades do Terceiro Setor à condição de Entes de Colaboração do Estado, logo, passando a compor a própria estrutura da Administração Pública brasileira.

6.4 A COMISSÃO DE JURISTAS: A PROPOSTA DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ENTES DE COLABORAÇÃO

Nesta parte do estudo, evidencio os principais aspectos da proposta de alteração da Administração Pública, organizada pela Comissão de Juristas. Essa comissão foi instituída pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, durante a vigência do governo do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A proposta se baseou no Relatório Final da Comissão de Juristas, finalizado em 2009. Ela estabeleceu a possibilidade da inserção das entidades do Terceiro Setor na estrutura da Administração Pública, a partir de uma nova estrutura para o seu funcionamento e das suas relações com aquelas entidades, que passariam a denominarem-se Entes de Colaboração. Até o presente momento, não houve o encaminhamento para a aprovação do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública pelo Congresso Nacional.

O principal documento que legitimaria a premência da alteração na estrutura e funcionamento da Administração Pública e da Gestão Pública era a Carta de Brasília. Esse texto foi produzido, de maneira conjunta, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD, por ocasião do Congresso do CONSAD, em abril de 2009. De acordo com o documento, a justificativa para a alteração no funcionamento da Administração Pública se basearia em alguns argumentos já expostos aqui. Entre eles, destacam-se

- A. Que o Estado Brasileiro precisa cumprir sua função precípua de desenvolver políticas públicas direcionadas para a garantia da igualdade de oportunidades, dos direitos básicos de cidadania e do desenvolvimento sustentado, produzindo resultados eficientes e efetivos para a sociedade.
- B. Que para dar conta das demandas da sociedade no contexto atual é necessário repensar a forma de organização e funcionamento do Estado.
- C. Que diante das **restrições de recursos públicos, de um lado, e do aumento das demandas sociais, de outro,** fica clara a **necessidade de se trabalhar de forma coordenada no âmbito dos Governos, em bases integradas e cooperativas,** para obter maior sinergia entre as ações, **com maior eficiência e efetividade das políticas públicas.**
- D. Que o arcabouço legal e institucional da administração pública é, de maneira geral, muito pesado e calcado em valores e práticas que, em muitos casos, estão ultrapassados.
- E. Que a **necessidade de se alcançar melhores resultados para a sociedade com maior qualidade do gasto público, ou seja, com a otimização da aplicação dos recursos disponíveis é consenso entre governo e sociedade** (CARTA DE BRASÍLIA, 2009, p.01, grifo nosso).

Esses argumentos vêm ao encontro das justificativas apresentadas para a criação do MARE e para a edição do PDRAE, assim como para a publicação da EC nº. 19, na década de 1990. Isso significa que, mesmo se tratando de governos distintos, não houve uma ruptura, mas sim uma continuidade em relação ao diagnóstico da ineficiência do setor público. Sobre a necessidade da realização da reforma no Estado, segue ocorrendo a alegação de buscar por melhores resultados, mais eficiência e otimização dos recursos públicos. A Carta de Brasília instituiu a necessidade de rever o marco legal da administração pública brasileira, fixando:

Marco legal – rever o marco legal de forma a propiciar as condições estruturais necessárias e adequadas para a implementação de mudanças de paradigmas, com maior flexibilidade gerencial, em direção a excelência em gestão pública. Neste contexto, merecem destaque: alteração da lei de licitações; revisão das formas jurídico-institucionais vigentes; regulamentação do direito de greve no serviço público; **regulamentação da relação de parceria do Estado com a sociedade civil;** regulamentação da contratualização de desempenho

institucional; diretrizes de gestão participativa para as estruturas colegiadas da Administração Pública Federal; e modernização da regulamentação que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (CARTA DE BRASÍLIA, 2009, p.03, grifo nosso).

O marco legal da Carta de Brasília se referiu especificamente à mudança na concepção da administração pública, defendendo a necessidade de uma maior “maleabilidade” gerencial, com vistas ao aprimoramento na gestão pública. Para isso, sustentaram a premência da normatização da relação público-privada. Na continuidade, o governo federal, por meio da Presidência da República, promulgou o Decreto nº. 7.675, de 20 de janeiro de 2012, aprovando a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O art. 1º do decreto determinou as suas áreas de atuação:

Art. 1º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - participação na formulação do planejamento estratégico nacional;
- II - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;
- III - realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;
- IV - elaboração, acompanhamento e avaliação das leis de iniciativa do Poder Executivo federal prevista no art. 165 da Constituição;
- V - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;
- VI - coordenação da gestão de parcerias público-privadas;**
- VII - formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;
- VIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do Governo federal;
- IX - formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;
- X - administração patrimonial; e
- XI - política e diretrizes para modernização da administração pública federal (grifo nosso).

Percebe-se que o inciso VI evidenciou como uma das prerrogativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão da administração federal direta, a coordenação da gestão das parcerias público-privadas, mostrando o caráter oficial dessa relação. De acordo com Daniela Pires, Juliana S. Lumertz e Josiane do Amaral,

O novo padrão de gestão pública pode ser entendido como uma trama de múltiplas correntes de gestão articuladas em torno de um único objetivo: tornar a gestão pública mais eficiente, diminuindo os gastos do Estado, desobrigando-o de suas responsabilidades, estimulando a competição das instituições para a entrada na economia globalizada. No entendimento dos defensores deste novo padrão, estes valores traduzem uma modernização das instituições públicas, sendo sinônimos de progresso, democracia e contemporaneidade. Estas correntes estão presentes na gestão pública de diversos países, principalmente nos países da América Latina, onde a inserção destas ideias na administração ficou conhecida como “Nova Gestão Pública”²⁹. [...] serão utilizados diferentes termos para denominar este novo padrão de gestão pública, pois não existe consenso entre os pesquisadores sobre a denominação desta multiplicidade de correntes. Este novo padrão é denominado por Fernando Abrúcio (1999) como modelo “Pós-burocrático”; por Luiz Carlos Bresser Pereira (2006), como “Gerencialismo”; por Carles Ramió Matas (2006), como “Nova Gestão Pública”; por David Osborne e Ted Gaebler (1995), como “Governo empreendedor.” (PIRES; LUMERTZ; AMARAL, 2008, p.05).

A partir dos anos 2000, ocorreu um estímulo oficial ainda maior ao aprofundamento da relação público-privada, com a inserção das entidades do Terceiro Setor enquanto entes da própria Administração Pública, os denominados, Entes de Colaboração. A justificativa era buscar fortalecer a participação do Estado com a sociedade civil.

Para a melhor compreensão das propostas de alteração na estrutura da administração pública brasileira, é relevante evidenciar alguns aspectos da trajetória profissional e do referencial teórico dos membros da referida comissão. Farei um breve histórico acerca da formação e da produção acadêmica de cada um dos representantes da Comissão de Juristas. Acerca do começo das atividades da Comissão, tem-se que

O estudo iniciou-se em dezembro de 2007, quando a comissão foi instituída pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo. Participaram da comissão os professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa Ferreira e Maria Sylvia di Pietro, especialistas em direito administrativo. A atividade da Comissão não foi remunerada, de acordo com o procedimento adotado pela administração pública para os serviços considerados como de relevante interesse público. (JURISTAS, 2009, p.05).

A Comissão de Juristas foi composta pelos membros abaixo. O professor *Almiro do Couto e Silva* é professor titular da disciplina de Direito Administrativo, no

²⁹ Utilizaremos a denominação “Nova Gestão Pública” ou “Reforma gerencial” ou “Reforma da gestão pública” ou, ainda, somente “Gerencialismo” para referendar o novo pluralismo organizacional existente na atualidade.

Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Autor de diversos artigos, dentre eles, “Privatização no Brasil e o Novo Exercício de Funções Públicas por Particulares”, da Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.

Outro representante da Comissão de Juristas era o professor *Carlos Ari Sunfeld*, Doutor em Direito Administrativo, professor de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas e, autor de várias obras que versam sobre a temática das parcerias público-privadas e das agências reguladoras.

O professor *Floriano de Azevedo Marques Neto* é mestre e doutor pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor daquela universidade, do departamento de Direito do Estado. A sua tese de doutorado versou sobre o seguinte tema: O Regime Jurídico das Utilidades Públicas - Função Social e Exploração Econômica dos Bens Públicos. Autor de várias obras, sendo que alguma delas trata da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs), no qual defende o estabelecimento das parcerias para a promoção de diversos “serviços sociais” e a defesa do fortalecimento das agências reguladoras. Destaca-se um artigo do professor Floriano de Azevedo Marques Neto, publicado na Revista Fórum Cesa – Centro de Estudos das Sociedades de Advogados, intitulado “A Vez das PPPs”.

Paulo Eduardo Garrido Modesto, membro da comissão, é professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público, além de intelectual orgânico da Terceira Via, juntamente com Luis Carlos Bresser Pereira. Entre 1995 e 1998, foi consultor jurídico e depois assessor especial do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no qual Luis Carlos Bresser Pereira era Ministro na época.

Maria Coeli Simões Pires é doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Professora adjunta da UFMG, Vice-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo, e Cargo em Comissão do Governo do Estado de Minas Gerais. Possui publicações em diversos periódicos, dentre eles destaca-se “Terceiro Setor e as Organizações Sociais”, do Boletim de Direito Administrativo e a “Reforma do Estado e Organizações Sociais”, da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Sergio de Andréa Ferreira é professor Titular de Direito Administrativo no Rio de Janeiro, tendo lecionado na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e

na Universidade Santa Úrsula (USU). É Doutor e Livre-Docente em Direito. Dentre os seus artigos, encontra-se “As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Considerações sobre seu Regime Jurídico”; “As Empresas Estatais, Paraestatais e Particulares com Participação Pública”. Publicou diversas obras, entre as quais, “As Fundações de Direito Privado Instituídas pelo Estado”.

A professora Maria Sylvia Zanella di Pietro é Procuradora aposentada do Estado de São Paulo e professora titular de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo. Mestre e doutora pela mesma universidade, é autora de diversos livros, com destaque para os seguintes: “Uso privativo de bem público por particular”; “Do direito privado na administração pública” e “Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas”. De acordo com Almiro do Couto e Silva:

Ao tratar do tema “Privatização no Brasil e o Novo Exercício de Funções Públicas por Particulares” o primeiro ponto a ser esclarecido é o de que funções públicas estão falando. Dentro da nossa tradição jurídica, “exercício de função pública por particulares” significa o desempenho de atividades de interesse geral pelos indivíduos ou por pessoas jurídicas de direito privado, mediante delegação do poder público, sob regime jurídico especial. Consiste, portanto, geralmente, em prestação de serviço público. [...] O direito brasileiro, em linha de princípio, não conhece função pública ou serviço público, de qualquer natureza, que não seja prestado pelo Estado ou mediante delegação do Estado [...]. (SILVA, 2009, p.7).

Mesmo vinculado à perspectiva que defende o exercício da função pública por particulares, o membro da Comissão de Juristas, mesmo confirmando que o serviço público se constituiu historicamente no Brasil enquanto uma prerrogativa estatal, defende a parceria entre o Estado e a iniciativa privada. Com base nas leituras realizadas até o momento, para a elaboração desta tese, posso aferir que, historicamente, a educação se configurou, desde o período imperial, em um compromisso partilhado entre a esfera pública e a privada.

Entretanto, o membro da comissão acaba ratificando o seu posicionamento favorável à relação público-privada, utilizando justamente como parâmetro a realidade dos Estados Unidos da América do Norte, país que possui uma tradição de privatizar os serviços sociais, fazendo do Estado apenas um mero regulador. De acordo com Almiro do Couto e Silva:

Por estas resumidas notas bem se vê, portanto, que o quadro brasileiro é totalmente diverso do norte-americano. Nos Estados Unidos inexistente o conceito de serviço público e praticamente toda a atividade econômica é deixada ao setor privado, sendo pouquíssimos os casos que dela o Estado se desincumbe. Geralmente o Estado limita-se a exercer a função de mero **regulador** daquela atividade. De outra parte, o direito que rege a atividade do Estado e as relações por este travadas com os indivíduos é basicamente a *common law*, o direito comum, o mesmo direito, em princípio que disciplina as relações dos indivíduos entre si. (SILVA, 2009, p. 10).

E constata que:

A escolha dos Estados Unidos, neste trabalho, como recorrente *terminus comparationis* justifica-se pelo fato de o final do século XX haver acusado a tendência – não só no Brasil ou na América Latina, mas também em muitos países europeus – de reexaminar algumas concepções jurídicas bem arraigadas em suas culturas (como por exemplo, a de serviço público) de sorte a aproximá-las das vigorantes na realidade jurídica norte-americana (SILVA, ps. 01-04, 2009).

As citações acima deixam clara a orientação acerca da noção de serviço público e do papel que o Estado e os particulares devem assumir quando se trata da promoção de atividades de interesse geral e prestação de direitos sociais, como a educação. Tal orientação acabou por influenciar a elaboração da Proposta de Organização da Administração Pública e das relações com os Entes de Colaboração, evidenciando o papel estratégico que as entidades do Terceiro Setor, passariam a figurar

Em relação ao interesse público, mencionado pelo autor, parte-se da premissa de que este se configura como um conjunto de necessidades e interesses de uma coletividade, em que a satisfação deve ser realizada por uma entidade pública, com um perfil democrático de atendimento a todos os cidadãos. São milhares as entidades de direito privado, sem fins lucrativos consideradas de utilidade pública, precisamente porque se lhes reconhece, na sua atividade, um escopo de natureza e interesse social, mas que não são representativas dos interesses de toda a coletividade.

As entidades do Terceiro Setor passam a se responsabilizar por atividades que deveriam, em tese, serem de responsabilidade exclusiva da esfera pública, tais como a educação, saúde e segurança. Assim, quando o Estado deixar de prestar um serviço público, repassando a responsabilidade pela execução para tais entidades, estas não são mais consideradas como meras auxiliares do poder público, mas sim a agir como se fosse a própria esfera pública. Não obstante, atuam muitas vezes com valores distantes dos princípios de gestão democrática,

valorizando princípios de gestão empresarial (privado), como a competitividade, a concorrência e o foco nos resultados. Para o autor, o Estado deve figurar como um mero regulador, com o fomento de políticas restrito aos particulares. Essa assertiva, como mencionado, impacta negativamente a promoção dos direitos sociais, como a educação, ao sê-lo feito pela iniciativa privada por meio das parcerias público-privadas¹⁷.

Em entrevista ao site da Revista Veja, o professor Carlos Ari Sunfel afirmou que “Nos últimos anos, esquecemos que dentro do Estado existe governo, mas existem também entidades que não devem ser diretamente governamentais, que têm de ser entidades públicas”¹⁸. Logo, o membro da Comissão dos Juristas assinalou positivamente a participação das entidades do Terceiro Setor, sejam elas OS (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998). Sejam OSCIPs (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999), que eram denominadas, anteriormente à promulgação das respectivas legislações, como entidades de utilidade pública.

Em relação aos direitos sociais, como educação, saúde, habitação, assistência social, cultura e desporto, a partir da promulgação do PDRAE, passaram a ser entendidos como serviços não-exclusivos do Estado. Com isso, fica implícita a clara intenção do PDRAE de redução da esfera de atuação da Administração Pública. Assim, as entidades do Terceiro Setor, no caso, as OS e as OSCIPs passariam a contar com o amparo legal e institucional para atuarem na promoção dos direitos sociais, firmando parcerias com o Estado. Acrescido a isso, a Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com os Entes de Colaboração veio aprofundar a relação entre o público e privado, na medida em que eleva as entidades do Terceiro Setor como entidades do próprio Estado. Maria da Glória Gohn traz importante contribuição:

¹⁷ Sobre o impacto das parcerias público-privadas na promoção do direito à educação ver: LUMERTZ, Juliana. *A parceria público-privada na educação: implicações para a gestão da escola*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2008; PIRES, Daniela de Oliveira. *A Configuração Jurídica e Normativa da relação Público-Privada no Brasil na promoção do Direito à Educação*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2009; COSTA, Marilda de Oliveira. *Concepções de gestão nos programas do instituto Ayrton Senna no contexto de alterações no papel do estado e da sociedade civil*. Tese de Doutorado. UFRGS, 2011. PERONI, Vera Maria Vidal. *Redefinições no papel do estado: relação público/privado e a formação de professores*; PERONI, Vera Maria Vidal. *Mudanças no papel do estado e políticas de educação: notas sobre a relação público/privado*. Em: Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do estado: implicações para a democratização da educação, 2011.

¹⁸ www.veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/tag/carlos-ari-sundfeld/ (acesso em 04 de fevereiro de 2012).

As formas de realização das parcerias são via OS e OSCIPs. A reforma do Estado, elaborada em 1999, prevê que várias políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia sejam operacionalizadas por entidades da sociedade civil e não mais executadas pelo Estado, que fica no papel de gerenciador. As OS e as OSCIPs são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica em que o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela sua execução. O Estado deixa de lado o papel de executor ou prestador direto de serviços e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas são justamente as OSs e as Oscips, que se constituem e se qualificam como tais, por meio de um contrato de gestão firmado entre o terceiro setor e o Poder Público, no caso das OSs, ou de um desmembramento de parte do próprio Poder Público, via parcerias com as Oscips (GOHN, 2008, p.99).

As OS são pessoas jurídicas de direito privado, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão e permissão do poder público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto e reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado. A rigor, nenhuma entidade é constituída como OS nem tampouco, como OSCIPs. Ser considerada OS ou OSCIPs é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do poder público, facultativo e eventual, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública. Para Paulo Modesto, membro da Comissão de Juristas e teórico da Terceira Via,

As entidades constituídas com personalidade jurídica privada, mas de fins públicos, também conhecidas como entidades do terceiro setor, são tradicionalmente identificadas pela legislação brasileira como entidades de utilidade pública. Para o leigo, a denominação de utilidade pública, à semelhança da recente denominação organização social, designa uma espécie de entidade, uma forma especial de organização, reconhecível prontamente no plano da realidade sensível. Mas se trata de uma ilusão linguística. Essas designações consistem apenas em títulos jurídicos. Em princípio, títulos jurídicos que podem ser conferidos, suspensos ou retirados. Essas expressões não traduzem uma forma de pessoa jurídica privada. Nem informam uma qualidade inata ou traço original de qualquer espécie de entidade. Dizer de alguma entidade que ela é “de utilidade pública” ou “organização social, ou ainda “organização da sociedade civil de interesse público” significa dizer que ela recebeu e mantém o correspondente título jurídico (MODESTO, 1998, p.56).

As diferenças e semelhanças entre as entidades de utilidade pública e as entidades do Terceiro Setor são manifestas, mas indicam também ser possível, identificá-las como *entidades do mesmo gênero*, ou seja, pessoas de direito privado, sem fins lucrativos, ainda que inconfundíveis. As OS são entidades consideradas de utilidade pública qualificada com maior restrição e maior vigilância do Estado, que,

ao mesmo tempo podem receber benefícios e vantagens incomuns, embora não vedadas às atuais entidades privadas de utilidade pública.

A denominação tanto de OS como de OSCIPs refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem aqueles títulos. Essas qualidades jurídicas asseguram vantagens e sujeições incomuns para as antigas pessoas jurídicas qualificadas pelo título de utilidade pública; essas passam a gozar de benefícios especiais não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas, isenções tributárias e vantagens administrativas diversas. No quadro a seguir, são demonstradas algumas diferenças entre as OS e as antigas Pessoas Jurídicas de Utilidade Pública.

Quadro 7: Diferenças e Semelhanças entre as Organizações Sociais e as Pessoas Jurídicas de Utilidade Pública.

Traços comuns às duas entidades	Traços peculiares às Organizações Sociais
Iniciativa privada voluntária na criação.	Estatutos devem prever participação necessária de representantes do Estado nos seus órgãos de deliberação superior.
Existência de limites gerais à livre constituição dos órgãos de direção.	Repasse de bens e recursos públicos nelas está condicionada à assinatura de <i>contratos de gestão</i> com órgãos competentes da administração pública federal.
Afetação a uma finalidade de interesse público.	Sujeição à publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade.
Recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado.	Sujeição a controle externo de resultados, periódicos, realizado pela comissão de avaliação, destinado à verificação do cumprimento do acordo.
Submissão regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público.	

Fonte: Lei Nº. 9.637/90 e o artigo: SCAFF, Fernando Facury. *Contrato de Gestão, Serviços Sociais Autônomos e Intervenção do Estado*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 225: 273-297. Jul/Set, 2001.¹⁹

¹⁹ Quadro elaborado por Daniela de Oliveira Pires para a dissertação de mestrado intitulada “A Configuração Jurídica da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à Educação”. UFRGS, 2009.

Qualificada como OS, com ela firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98, se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes (...)”, no qual discrimina atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que “não há dúvidas de que as organizações sociais constituem-se em um instrumento de privatização do qual o governo se utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” (DI PIETRO, 1999, p. 201). Um ano após a criação das OS, foi promulgada a Lei Nº. 9.790/99, que trata das OSCIPs. Essa legislação visa a possibilitar a sua outorga de título de categoria de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor, com objeto social mais amplo e aperfeiçoado que a anterior legislação (Lei Nº. 9.637/98) sobre as OS.

De acordo com Marcio da Costa, existe por parte do meio político brasileiro, tanto por setores da direita, com quanto da esquerda, a aprovação e o estímulo à realização de parcerias entre o público e o privado, na promoção dos direitos sociais, entre eles a educação:

[...] Tais programas e propostas de inspiração participativa forjam um modelo específico de ação estatal, produzem ou promovem novos atores sociais, reforçam algumas elites políticas, geram impactos variáveis sobre os sistemas educacionais constituídos e, sobretudo, tornam-se peça destacada nos discursos políticos de alguns governos. As críticas e restrições a iniciativa de tal perfil costumam ser bastante tímidas, pois o discurso enfático acerca da participação como aspecto central da democracia tende a ser referendado nos dias atuais por quase todos os participantes mais ativos nas arenas políticas (COSTA, 2005, p.14).

E segue o autor:

Por outro lado, se a distribuição de encargos pelo Estado em direção a empresas privadas é alvo de ferrenha oposição por parte de grupos políticos que combatem as políticas de privatização, a mesma distribuição de serviços públicos entre associações comunitárias ou as chamadas “organizações não-governamentais” (ONGs) não é objeto do mesmo tipo de reação acalorada. Pode-se inclusive dizer que uma certa valorização positiva que setores da esquerda atribuíram a iniciativas e organizações de caráter comunal tem sido fortemente incorporada por forças tradicionalmente identificadas como estando à direita do espectro político. Parece haver uma quase unanimidade em torno de políticas – as mais

diversas – encetadas para ampliar a incorporação, o prolongamento da permanência ou a mudança em padrões de atendimento educacional de populações historicamente alijadas (ou muito precariamente incluídas) de tal direito elementar. O fato de tais políticas recorrerem a formas de gestão e organização que apelam para uma participação mais ativa da clientela envolvida e/ou alteram padrões clássicos dos serviços públicos tem sido recebido ora com aquiescência ora com entusiasmo, mas raramente tem sido objeto de crítica consistente (COSTA, 2005, p.14-15).

O autor demonstra que não houve mudanças significativas em relação às parceiras público-privadas no cenário político brasileiro, entre a década de 1990 e os anos 2000, mesmo diante da alternância de duas propostas político-partidárias distintas, quais sejam, a do Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB), sob o governo de FHC e, a partir do ano de 2003, com a do Partido dos Trabalhadores (PT). Pode-se afirmar que houve a continuidade das políticas de aproximação da esfera do público com a do privado, isto é, de desresponsabilização do Estado, em que lhe cabe a função de mero regulador, enquanto a responsabilidade pela execução fica nas mãos da esfera privada, com destaque, para o empresariado. Celina Souza afirma que

[...] as reformas e tudo que há em relação a elas deixam claro que defendem um objetivo ideologicamente neutro e de difícil contestação, ou seja, elas defendem uma gestão mais eficiente do setor público. Nada mais neutro, portanto; pode-se estar à direita, à esquerda, ao centro, não importa, é algo que passa acima de qualquer ideologia e que ninguém pode contestar. Não se pode defender o modelo velho, reconhecendo sua ineficiência. De toda forma, esse gerencialismo, como o novo modelo é chamado, seja como doutrina, seja como ideologia administrativa, tem enorme sucesso, e é interessante observar que esse sucesso, embora não estando ligada a nenhuma comprovação empírica de seus pressupostos, tem sido muito bem aceito (SOUZA, 2001, p.48).

Sobre a questão da neutralidade na escolha das propostas de gestão pública, Daniela Pires, Juliana Lumertz e Josiane do Amaral declaram que

A autora (Celina Souza) fala sobre a “pretensa” neutralidade deste modelo ou destas correntes, pois independe da posição política que se defenda, o importante é que, reconhecendo a ineficiência do modelo antigo, é preciso reformar o mesmo. Com isso, este novo padrão de gestão pública surge como uma verdadeira “doutrina a ser seguida”, mesmo que seus pressupostos não tenham nenhuma comprovação empírica e se distanciem do modelo de gestão democrática (PIRES; AMARAL, 2008, p.05-06).

Não existe neutralidade sequer na escolha do tema de pesquisa. Conforme Jacques Marre (1991, p.9), “escolher um tema é caracterizar um determinado

processo como relevante”. Analogamente, defendo a premissa de que não existe neutralidade em nenhum processo histórico nem nas escolhas e diretrizes políticas que um governo realiza. A justificativa para a realização do trabalho pela Comissão de Juristas veio ao encontro de uma demanda governamental, uma vez que:

O trabalho dos juristas atende à constatação das autoridades do governo de que há um esgotamento no modelo atual da administração pública que tem gerado dificuldades para a ação estatal ágil e com qualidade no atendimento às demandas sociais e do mercado (JURISTAS, p. 05, 2009).

O argumento do esgotamento do modelo de administração pública já foi utilizado anteriormente após a promulgação do texto final da CF de 1988. Esta consolidou o ideário de um Estado Democrático de Direito, na medida em que, houve a tentativa de superação do passado de repressão político e social, característico do período da Ditadura Civil-Militar (1964-1985)²⁰, se restabeleceu as garantias constitucionais, e fora delegado ao Estado a responsabilidade pelo fomento dos direitos fundamentais e os direitos sociais. Nesse período, já era mencionado por parte do governo federal a ineficiência do setor público e a necessidade de reforma do Estado, exatamente no momento em que a sociedade brasileira estava se reencontrando com o regime democrático e com o restabelecimento das estruturas democráticas de poder.

Pode-se concluir que, com a restauração do processo democrático, vislumbrou-se no final da década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente civil após o período do regime ditatorial civil-militar, o início do período de fortalecimento da lógica neoliberal, em que uma de suas premissas principais é a redução da intervenção e do tamanho do Estado. O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1994-1998), também sustentou a tese que a Administração Pública burocrática era, em essência, um dos maiores problemas do Estado brasileiro e argumentava que o Estado se encontrava em crise, portanto, deveria ser reformado. Segundo Robertônio Pessoa,

Para a agenda neoliberal que se instaurou no país nos anos de 1990, o modelo administrativo plasmado pela Constituição Federal de 1988 foi apontado como principal obstáculo à governabilidade e à modernização do setor público. Havia, finalmente, chegado à hora da desforra conservadora contra a farra democrática de 1988 (PESSOA, 2000, p.35).

²⁰ Como forma de aprofundamento deste assunto ver: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (orgs). *O que resta da Ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.

A criação de um novo modelo de gestão para o setor público, a forma de tratamento da crise do Estado, a maneira como foi justificada pelo PDRAE, na década de 1990 e, agora pela Comissão de Juristas, durante os anos 2000, fizeram a Constituição Federal ser condicionada aos ditames da política neoliberal, entendendo a primeira como um “obstáculo” e um “anacronismo”, em relação ao atual estágio de “desenvolvimento nacional”. Porque, ao declarar o direito à educação e fixar a responsabilidade principal do Estado pelo seu fomento, fortalecendo o a cidadania, estaria em descompasso com a lógica da produtividade e da privatização dos direitos sociais.

As políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania são acusadas pelos neoliberais de propiciarem o esvaziamento de fundos públicos, “mal gastos” em atividades burocratizadas, sem retorno e que estendem a cobertura a toda a população indiscriminadamente. No Brasil, a jovem Constituição de 1988 e sua concepção de Seguridade Social – constituída pela Previdência, Saúde e Assistência – pareceriam ser neste caso, as vilãs. Conforme o ex-titular do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira, “o populismo patrimonialista” e a “alta burocracia estatal” teriam confluído para levar, justamente com a Constituição de 1988, “a um retrocesso burocrático sem precedentes”, promovendo “um surpreendente engessamento do aparelho estatal” (cf. Presidência da República, 1995:27 e Bresser Pereira, 1998: 41 e 192) (MONTÃO, 2007, p.188).

A análise da proposta do MARE, que elaborou o texto final do PDRAE e, mais recentemente a proposição da Comissão de Juristas, revela que ambos possuem como objetivo comum romper com o chamado paradigma da “Administração Pública burocrática”, acusada de ser a grande responsável pela crise econômica do Estado. Corroborando com tal diagnóstico, os defensores dessa premissa declaram que a CF de 1988 é tida como “retrógrada”, na medida em que o seu texto possui uma preocupação com a efetivação dos direitos sociais. Entretanto, tais tentativas de alterações possuem raízes ainda mais remotas.

O embate com o modelo de gestão burocrático, no nível de “reforma” do Estado brasileiro, teve sua origem, segundo o próprio PDRAE, no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 que já determinava princípios de racionalidade administrativa, os quais seriam, em outras palavras, a eficiência mesma, que hoje toma ares de jargão técnico-gerencial inusitado. Igualmente criado para tentar promover a eficiência no setor público, outro precedente foi o Programa Nacional de

Desburocratização, lançado no início da década de 1980 também com vistas à reformulação da estrutura estatal burocrática.

No caso específico da Comissão de Juristas, o objetivo era ir além da elaboração de um Anteprojeto de Lei Orgânica para a Administração Pública: tratava-se de redefinir a posição que ocupam as entidades de direito privado que atuam em parceria com o Estado. Essas entidades, a partir do Anteprojeto, passariam a figurar como Entes de Colaboração. Fica evidente que, ao assumir a responsabilidade por atividades essenciais, como a promoção dos direitos sociais, elas deveriam ser vistas como serviços não exclusivos do Estado, o que “integraria”, o público e o privado no fomento das políticas públicas. Em meu entendimento, isso significa aprofundar a desobrigação do Estado para com os direitos sociais, repassando para a esfera privada, especificamente, para as entidades do Terceiro Setor, a responsabilização pela implementação de políticas públicas.

Em síntese, pode-se afirmar que todos os membros da Comissão de Juristas, escolhidos pelo governo federal, possuíam uma posição favorável à realização das parcerias público-privadas. A seguir, analiso os principais pontos da Proposta de Organização da Administração Pública e das relações com os Entes de Colaboração, especificamente no capítulo relativo aos Entes de Colaboração. De acordo com o documento,

No dia 16 de julho de 2009, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo e o Secretário de Gestão, Marcelo Viana, receberam oficialmente os resultados dos trabalhos da Comissão de Juristas, instituída pela Portaria MP nº 426, de seis de dezembro de 2007, para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração (JURISTAS, p. 05, 2009).

Mais recentemente, tem-se o desenvolvimento do chamado Terceiro Setor, sendo que um dos primeiros desafios diz respeito a que, quando se faz menção às entidades representativas do Terceiro Setor, pode-se estar tratando tanto de movimentos sociais quanto de grupo de empresários, organizações civis. Ou seja, não há uma diferenciação patente entre as propostas e objetivos das diferentes entidades sob o nome Terceiro Setor. Assim, a terminologia, Terceiro Setor gera a falsa impressão de unidade, de homogeneidade, vinculando os seus diversos grupos à lógica do lucro e da eficiência, o que os distanciam das características que os definiam como entidades filantrópicas, solidárias e cooperativas. Ao final, a autora

sintetiza a noção das entidades do Terceiro Setor, quando as define como uma “panaceia”. Em linhas gerais, significa afirmar que não importa os seus objetivos e os seus fundamentos, o relevante é que tais entidades passem a promover as políticas sociais no lugar do Estado. De acordo com Carlos Montano,

O “terceiro setor” seria, para seus autores, o conjunto de organizações mais ou menos formais da “sociedade civil”. Temos aqui a conceituação corriqueira de “terceiro setor”: organizações e/ou ações da “sociedade civil” (não – estatais e não-mercantis). Porém, numa perspectiva crítica e de totalidade, este conceito resulta inteiramente ideológico e inadequado do real. A realidade social não se divide em “primeiro”, “segundo” e “terceiro” setor - divisão que, como vimos, consiste num artifício positivista, institucionalista ou estruturalista. Isto, numa primeira hipótese, estaria mostrando o debate sobre o “terceiro setor” para além de sua funcionalidade com a ofensiva neoliberal, como fundado num conceito abstrato, sem existência real. Numa segunda hipótese, esse debate setorialista oferece uma discussão sobre o social que entende de forma desarticulada o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para ambas as hipóteses o debate ocorre de forma mistificadora do real (MONTANO, 2007, p.181-183, grifo nosso).

O autor ainda manifesta a sua preocupação com o conceito de Terceiro Setor, esta uma definição ideológica, pois está vinculado a uma lógica neoliberal. Não pode ter relação à materialidade do real e da totalidade social, já que o conceito de sociedade civil não pode ficar restrito a apenas uma conceituação. O conceito de Terceiro Setor, na década de 1990, no Brasil, esteve associado à promulgação das leis das OS e das OSCIPs. Para Maria da Glória Gohn:

As OS e as Oscips fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, inserem-se no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas nas OS eles não estarão mais sujeitos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, portanto, não serão mais funcionários públicos no sentido lato do termo. [...] **Registre-se, ainda, que as OS ou Oscips têm de se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do terceiro setor que estão se qualificando.** (GOHN, 2008, p.99, grifo nosso).

A autora expõe que, com base na reforma do Estado, a longo prazo, as políticas sociais tendem a ficar sob a responsabilidade exclusiva das entidades do Terceiro Setor, passando a compor parte essencial na estrutura da administração

pública brasileira. Sobre o anteprojeto de lei orgânica para a administração pública, este compreende cinco títulos:

- a) o primeiro contém uma disposição preliminar definindo o objeto da lei;
- b) o segundo trata das *entidades estatais* (abrangendo administração direta e indireta), contendo capítulos sobre administração direta e indireta, autarquias, entidades estatais de direito privado (empresas estatais e fundações estatais), regime das entidades estatais de direito privado, contrato de autonomia, planejamento, articulação e controle;
- c) o terceiro disciplina as *entidades paraestatais*, que incluem as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos;
- d) **o quarto cuida das entidades de colaboração e do seu vínculo jurídico com os órgãos e entidades da administração direta e indireta;**
- e) o último contempla algumas *disposições finais e transitórias*, inclusive indicando as normas do Decreto-lei 200/67 que continuam em vigor (JURISTAS, 2009, p.10, grifo nosso).

Em relação ao anteprojeto de lei orgânica, organizado pela Comissão de Juristas, aprofundarei apenas os aspectos relacionados ao quarto capítulo, que diz respeito às entidades de colaboração, pois possuem relação com o objeto desta. Resta esclarecer que o contrato celebrado entre o Estado e os Entes de Colaboração foi denominado “Contrato de Autonomia” e não mais o “Contrato de Gestão”. De acordo com o anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas,

Realça-se o aspecto de autonomia concedida ao órgão contratado, bem como o aspecto do controle a ser exercido pelo órgão supervisor, de modo a permitir a verificação do cumprimento das metas de desempenho previamente estipuladas. Essas metas de desempenho – que têm por objetivo garantir a eficiência e facilitar o controle de resultados – é que justificam a maior autonomia outorgada aos órgãos ou entidades que firmarem o contrato de autonomia. Os países que adotam essa modalidade de ajuste utilizam-no como instrumento de controle; na realidade, como o anteprojeto enfatiza, trata-se de forma de contratualização do controle, seja no âmbito interno (entre órgão controlador e órgão controlado), seja no âmbito das relações entre administração direta e indireta. Ele é baseado em três ideias fundamentais: (a) a *fixação de metas* a serem atingidas pelo órgão ou entidade controlado; (b) a outorga de maior *autonomia* gerencial, orçamentária e financeira, para facilitar a consecução das metas e melhorar a eficiência; (c) o *controle de resultados*, que facilitará a verificação do cumprimento das metas. É o que decorre do artigo 37, § 8º, da Constituição (JURISTAS, 2009, p.14).

O que se pode observar é que a alteração do contrato de gestão para contrato de autonomia, celebrado entre a esfera pública e a privada, já estava previsto na EC nº 19, tomando por base o conteúdo do art. 37, § 8º e o art. 27, caput, do Anteprojeto de Lei Orgânica, conforme podemos observar abaixo.

Art.37, § 8º: A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: *(Parágrafo acrescentado Emenda Constitucional nº. 19/98)*

I- O prazo de duração do contrato;

II- Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III- A remuneração do pessoal.

Art. 27, caput: A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta pode ser ampliada mediante a celebração de contrato de autonomia, observadas as exigências desta Lei e o disposto no § 8º do art. 37 da Constituição.

Mencionei, anteriormente, que o Anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública ainda não foi aprovado, sequer foi encaminhado para o Congresso, estando na fase de consulta popular há mais cinco anos. Qual a razão para tal morosidade? Levanto esta hipótese: a proposta do anteprojeto foi de iniciativa do poder executivo e prevê a institucionalização da relação público-privada, pois os “entes de colaboração”, que possuem a natureza de “entidades do terceiro setor”, passariam a ser incorporados como membros da administração pública indireta, sendo, portanto, parte da estrutura do Estado. Com isso existe previsão para o poder executivo atuar de maneira mais efetiva (maior controle e fiscalização) sobre as metas e os objetivos definidos pelos entes de colaboração. Ou seja, o Estado iria oficializar a relação público-privada, mas ampliaria o controle social interno.

A justificativa para essa postura estatal encontra respaldo nos escândalos de desvios de recursos públicos para as entidades do terceiro setor, que ensejaram inclusive a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), chamada “CPI das ONGs”, em 03 de outubro de 2007, oficialmente “destinada a apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) e para organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior”. Entretanto, a CPI das ONGs foi marcada pelo acirramento das disputas políticas entre o governo e a oposição, sendo questionável por algumas denúncias terem sido baseadas apenas em reportagens jornalísticas. A CPI das ONGs foi encerrada sem a possibilidade de prorrogação pelo decurso do prazo, uma vez que não poderia se estender por mais de uma legislatura. O resultado é que o seu relatório foi arquivado. Mesmo não havendo a eficácia pretendida, já que fugiu

do seu verdadeiro objetivo para dar lugar a disputas entre o governo e a oposição, ela significou um alerta importante para a ausência de um controle social do Estado em relação ao destino dos recursos públicos transferidos para entidades do Terceiro Setor, entre elas, aquelas que promovem ações educacionais. Especificamente, em relação às Entidades de Colaboração, elas estão descritas no Título IV, a partir do art. 73, do Anteprojeto de Lei Orgânica, no qual inicia conceituando as entidades de colaboração, especificando que elas devem se caracterizar como sem fins lucrativos.

Art. 73. São entidades de colaboração as pessoas jurídicas de direito privado não-estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, que desenvolvam atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público.

§ 1º Considera-se sem fins lucrativos a entidade que, cumulativamente:

I - não distribua, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou fundadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos no exercício de suas atividades;

II - aplique eventuais excedentes financeiros integralmente no desenvolvimento de seus objetivos sociais, de forma imediata ou mediata, neste último caso pela constituição de fundo de reserva;

III – preveja em seu estatuto a destinação de seu patrimônio social a outra entidade da mesma natureza ou a entidade estatal, em caso de extinção.

§ 2º A obtenção de recursos pela entidade, em decorrência da exploração econômica do patrimônio, da venda de bens, da prestação de serviços ou de outras atividades não descaracteriza seus fins não lucrativos, desde que integralmente aplicados na realização dos seus objetivos.

§ 3º O vínculo da entidade estatal com as entidades referidas no caput será estabelecido exclusivamente por contrato público de colaboração, inclusive nas modalidades de contrato de gestão, termo de parceria, convênio ou outra prevista em lei específica.

§ 4º Sujeita-se ao regime do contrato público de colaboração todo instrumento que institua vínculo de colaboração, nos termos definidos nesta Lei, independentemente da terminologia utilizada na legislação específica, que será aplicada subsidiariamente.

§ 5º O disposto neste Título não se aplica aos contratos administrativos celebrados com as entidades não-estatais de direito privado sem fins lucrativos regidos pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata.

Quando os setores da sociedade e da política brasileira defendem a emergência do Terceiro Setor, sempre o relacionam com a promoção dos direitos sociais, ou de acordo com o art. 74, do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, com o fomento de atividade de relevância pública de iniciativa da entidade não estatal.

Art. 74. Vínculo de colaboração é o que tem por objeto:

I - o fomento, pela entidade estatal, de atividade de relevância pública de iniciativa da entidade não estatal;

II - a atribuição, a entidade não estatal, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, de relevância pública, mediante contrapartidas da entidade estatal;

III - a execução conjunta, por entidade estatal e entidade não estatal, de atividade de relevância pública.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, são de relevância pública as atividades, ações e programas relativos especialmente aos seguintes campos:

a) assistência social;

b) cultura, proteção e conservação do patrimônio histórico e artístico; c) prestação de serviços de saúde, de educação e de outros serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços estatais, de forma inteiramente gratuita ou predominantemente gratuita;

d) incentivo ao voluntariado;

e) segurança alimentar e nutricional;

f) incentivo à prática de esportes;

g) desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

h) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

i) preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

j) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

k) promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita;

l) ou estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades e finalidades mencionadas neste artigo.

Em comparação com as legislações das OS e das OSCIPs, houve com a proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública uma ampliação das possibilidades de atuação das entidades do Terceiro Setor em atividades. Por outro lado, ao mesmo tempo, o Estado admite a necessidade de aumentar a fiscalização sobre tais entidades e também a sua ingerência nas atividades de cunho social, incluindo além da educação, saúde, segurança, também as questões ambientais e alimentares, acrescido do estímulo ao voluntariado.

Quando o Estado transfere suas responsabilidades e assume a prestação apenas do “mínimo existencial” à sociedade, isso significa que os sujeitos que demandam uma ação positiva do Estado precisam recorrer à iniciativa privada por intermédio das entidades do Terceiro Setor, ou ainda, por vezes, tem de se tornarem os responsáveis pelo atendimento das suas próprias necessidades básicas. Em suma, a consequência é que os direitos sociais são vistos ou sob o caráter de mercadoria ou sob o prisma da filantropia, concepções essas que se afastam do ideário democrático da educação, da cidadania e da emancipação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese analisou a construção histórica da relação público-privada na educação, com base no contexto de formação do Estado Nacional brasileiro e da constituição da esfera pública. O estudo foi realizado a partir da análise normativa de todas as Constituições brasileiras e de leis, decretos e rearranjos sociais da coletividade que fundamentaram a chamada “lógica público-privada”.

A problemática levantada por esta pesquisa foi a seguinte: *Como se constitui a relação público-privada na educação no Brasil a partir da formação do Estado nacional e da constituição da esfera pública?*

Para responder a esse questionamento, recorri a diferentes autores, cujas perspectivas teóricas auxiliaram na construção de nossa premissa, ou seja, de que a constituição da relação público-privada na promoção da educação não se trata de um fato inédito nem de um movimento isolado, mas sim de um processo histórico determinado pela correlação de forças sociais existentes. A relação público-privada na educação foi se resignificando ao longo da trajetória política brasileira, assumindo ora um caráter vinculado às demandas sociais – e, portanto, reservando ao Estado a titularidade pela sua promoção e agindo em prol da totalidade dos cidadãos –, ora fortalecendo um caráter privado. Isso se revelava a partir do impulso concedido pelo poder público à consecução da educação pelos setores privados, a qual passava a ser considerada como um privilégio de classe, o que evidenciava o seu caráter exclusivista.

No trabalho, elenquei três eixos teóricos: Estado, relação público-privada e sociedade civil. Escolhi iniciar minha reflexão a partir do período da Proclamação da República (1889), por tomar como base a contribuição de Florestan Fernandes (2005). Esse autor parte da compreensão dialética da história brasileira, relacionando os sujeitos coletivos e a produção normativa aos avanços e aos retrocessos empreendidos pela sociedade. Nela subsiste a luta de classes e se estabelece a contradição entre os detentores e os desprovidos de capital.

Meu argumento foi de que a formação estatal é um elemento dinâmico e que algumas estruturas e modelos explicitados no estudo existem até hoje. A análise se focou no contexto da estruturação do Estado nacional, que se deu no final do período imperial com a fundação da República na última década do século XIX. A

isso se aliou o incremento do modelo econômico capitalista e a consolidação da sociedade de classes.

A República e o fim da escravidão forneceram as bases da formação da sociedade capitalista, eliminando as últimas barreiras à formação do mercado e da mercantilização da vida em sociedade. Demonstrei que o Estado nacional trouxe em seu bojo o esgotamento do sistema colonial e o fim do império, o qual, durante a sua existência, manteve características do período da colonização, como a escravidão e os privilégios às elites agrárias, numa perspectiva de permanências. A partir do século XX, com o predomínio da lógica capitalista – ressalte-se que ela surge na formação da empresa colonial –, tem-se o desenvolvimento econômico num contexto de republicanismo e de trabalho livre, ainda que conserve situações análogas à escravidão.

O trabalho verificou que a dimensão dos valores e princípios da República – do latim *res publica*, que significa literalmente “coisa do povo – quando analisados sob o prisma da relação público-privada na educação, foram historicamente definidos pela correlação de forças entre o setor público e o privado. Nesta senda, concluí que há necessidade de fortalecer as instituições públicas, para que a educação expresse as reais demandas da coletividade. Também demonstrei ao longo do estudo a indissociabilidade dos eixos Estado e sociedade civil, quando do aprofundamento da relação público-privado na educação. São esferas independentes, mas que pressupõem uma harmonia; ou seja, a sociedade deve sinalizar a pauta de ação para o Estado e este agir em nome das suas demandas. Durante a formação histórica brasileira, ao assumir as funções estatais basilares – no caso, o fomento à educação – a sociedade redirecionou os propósitos republicanos, beneficiando determinados setores estratégicos da economia e da política e reservando à grande parcela da população dificuldades no acesso aos direitos sociais.

Embora este estudo inicie a partir da formação do Estado nacional republicano e da constituição da esfera pública, não me furtei de apresentar as peculiaridades dos períodos que antecederam a essa forma de governo, quais sejam, a colonização portuguesa e o Império brasileiro. Essa escolha se justificou pela complexidade do tema proposto, o qual ensejou a busca por informações preliminares à formação republicana no que se refere ao estabelecimento a relação público-privada na educação.

Este trabalho inicia com a descrição da dominação (invasão) portuguesa ao território brasileiro nos primórdios de 1500, reconhecendo que não houve naquele período propriamente a “descoberta” de novas terras, haja vista que os portugueses já possuíam conhecimento preliminar sobre o nosso território, sendo esta entendida como uma estratégia de conquista. O principal objetivo do advento da “empresa colonial” era, em última análise, o desenvolvimento econômico da metrópole portuguesa através da expropriação de metais preciosos e outros bens lucrativos para o incremento da sua industrialização. Para tanto, foi necessário criar medidas para consolidar a dominação sobre os legítimos donos da terra, os indígenas, que acabaram se tornando cativos dos interesses coloniais portugueses. A estratégia para efetivar a cooptação e o controle da população nativa foi empreender o domínio através da comunhão de dois elementos: a religiosidade e a educação.

Conforme já apontado por Saviani (2010), durante aproximadamente os trezentos anos de colonização portuguesa em solo brasileiro, não houve a constituição de uma educação propriamente pública, mas sim de uma educação privatista de matriz religiosa. De 1549 a 1759, a educação foi promovida pela pedagogia jesuítica, e de 1759 a 1827 se estruturam as aulas régias apresentadas como uma tentativa de construção da educação pública. A associação entre o Reino de Portugal e a Igreja Católica por meio dos padres jesuítas foi benéfica para ambas as partes, pois Portugal necessitava dispor de um mecanismo para controlar e cooptar a população nativa, e a Igreja Católica, abalada pela Reforma Protestante liderada por Martinho Lutero no século XVI, precisava urgentemente de um meio para garantir a manutenção da sua influência e propagar, assim, a sua ideologia. A alternativa encontrada foi a promoção da educação, que beneficiaria tanto os propósitos católicos quanto os metropolitanos. A educação durante a organização da empresa colonial visava o controle dos nativos indígenas, a propagação da religião católica e, de maneira secundária, a preparação para o trabalho, sendo financiada pela metrópole portuguesa, mas executada segundo a lógica restrita dos preceitos católicos. Daí o seu caráter religioso.

Ainda sobre este período, procurei demonstrar traços da cultura portuguesa que foram assimilados através do processo de colonização, tornando-se registros marcantes tanto da organização do Estado quanto da condução do processo educacional brasileiro. Dentre eles, destacam-se a meritocracia, o privilégio pessoal e a ênfase na filantropia durante toda a fase da colonização ao império,

especialmente até a outorga da Constituição de 1824. Esta, por sua vez, destacava que “a instrução primária é gratuita para todos os cidadãos”, fato que acendeu o debate em torno da educação popular, pois, até aquele momento, a educação era reconhecida como privilégio daqueles que se destacavam por suas habilidades e condição financeira.

A finalização do capítulo referente ao período do domínio português e da edificação da empresa colonial aponta que a educação se tornou um monopólio de três sujeitos: do governo português, dos católicos e das famílias lideradas pelos senhores das terras. Aos filhos desses últimos era garantida a prestação do ensino elementar, fundamental, no seio da própria organização familiar, ao passo que a continuidade dos estudos ocorria nas universidades europeias. De lá eles retornavam “doutores”, aptos a dar continuidade à hegemonia das famílias produtoras da monocultura. Ao restante da população, composta fundamentalmente por escravos e trabalhadores braçais livres, o ensino era ministrado pelos representantes católicos com poucos recursos financeiros advindos da Coroa portuguesa, sob um viés pragmático de fortalecimento da lógica monopolista portuguesa e católica na região. Em outras palavras, utilizavam a educação como um instrumento de “adestramento populacional”. É imperioso afirmar que muitos indígenas resistiram à “catequese” jesuítica, estabelecendo a luta social contra a hegemonia do conquistador.

A proclamação da independência em 1824, conforme os autores pesquisados, tratou-se de um movimento meramente formal, já que em vários aspectos não houve o rompimento com a lógica da empresa colonial, como, por exemplo, no que se refere à permanência da aproximação do Estado e da Igreja, à perpetuação do latifúndio e da sua influência política, bem como do sistema escravista. Evaldo Vieira afirma ter ocorrido uma “independência formal, fruto de um continuísmo”, e não uma alteração profunda nas condições sociais e econômicas. O patrimonialismo pôde ser identificado em vários aspectos da cultura política, especialmente na escolha dos cargos e das funções públicas, que tiveram como propósito geral a manutenção do *status quo*, ou seja, da ordem dos privilégios reservados apenas aos grupos privilegiados, reservando o monopólio do poder local aos proprietários de terras. Isso ensejou a expressão “poder público, mas com fins privados”.

Pode-se constatar que nesse período não existia um projeto de nação. Com a independência, o Brasil se emancipou de Portugal, mas permaneceu dependente das velhas estruturas do poder colonial. No momento histórico de rompimento com as amarras de Portugal, poder-se-ia supor a preocupação do poder monárquico com o fortalecimento das estruturas sociais, notadamente empenhando esforços para garantir de condições mínimas de existência para a população, materializadas na construção de escolas e hospitais, serviços básicos de assistência. Entretanto, conforme evidenciado por este trabalho, tal realidade dificilmente se concretizaria dado que a função do poder político durante o advento da monarquia brasileira era reforçar o caráter privatista das relações de poder, as quais tiveram início durante a colonização com os senhores de terras e se estenderam para o período imperial.

Nesse contexto, outorgou-se a Constituição do Império brasileiro em 1824, que, segundo minha análise, mencionou a educação de maneira “tímida”, mas bastante “contudente”. Tendo em vista a hegemonia da “lógica privada” intermediando as relações políticas, a constituição declarou a “gratuidade da educação” a todos os cidadãos, o que enseja duas constatações. Primeiro, dos escravos estavam excluídos do processo educacional, pois sequer eram considerados humanos, mas sim bens semoventes. Segundo, a gratuidade pressupunha a obrigatoriedade do Estado no seu atendimento. Entretanto, a determinação constitucional relativa à gratuidade não se coadunava com os resultados obtidos durante as discussões que antecederam a publicação do texto final, pois a Assembleia Constituinte de 1823 declarava que a educação básica era uma competência privada. Evidente que somente a declaração da gratuidade não era suficiente para garantir a eficácia da pretensão de expansão educacional a todos os cidadãos. O governo pouco fez para garantir a sua execução: não foram construídas as escolas necessárias, os professores eram mal remunerados, quando não assumiam para si a tutela pela educação. O fato de o governo imperial ter declarado a gratuidade do ensino, mas sem promover medidas que garantissem a sua materialização, resultou no estímulo à ação privada e à consequente desobrigação estatal. A Coroa imperial promoveu diretamente a descentralização ao repassar a responsabilidade, via decreto, para as províncias, pois, sem condições estruturais e financeiras, estas destinaram a sua execução para entes privados, igreja, famílias e os próprios professores.

Para materializar essa situação, publicou-se o decreto de 30 de junho de 1821, no qual a Coroa permitia a qualquer cidadão a possibilidade de criar escolas de primeiras letras, medida esta que demonstrava o estímulo à livre iniciativa e o descompromisso governamental. Também destaquei a bonificação anual aos professores que foi estabelecida pela lei de 15 de junho de 1827, concedida somente aos profissionais que tivessem atingido um nível satisfatório de aproveitamento dos seus “discípulos”. Demonstrei que esta é uma prática recorrente utilizada por governos até hoje. No período imperial, mesmo a titularidade não sendo uma exclusividade da Coroa, a educação atingia a plenitude dos seus propósitos por meio da visão privatista do ensino. Nos dias de hoje, com a expansão das parcerias público-privada, entre a esfera pública e as entidades do Terceiro Setor, a lógica da premiação e da bonificação tem o condão de legitimar a “qualidade” da educação conforme a ótica gerencialista, bem como o repasse pela execução da educação para o setor privado, sob a alegação de que o setor público é ineficiente.

Com a Proclamação da República em 1889, resultante de um golpe liderado pelos militares, foi alterada a forma de governo e do Estado brasileiro, passando de uma monarquia unitária para uma República federalista, o que permanece até os dias de hoje. Outra mudança significativa foi a inserção do princípio da laicidade. Com a separação entre o Estado e a Igreja, o país deixava de possuir uma religião oficial, mas em termos educacionais subsistia a influência católica. Esse período era reconhecido pela historiografia como propício ao desenvolvimento capitalista devido à existência de uma relativa urbanização e da liderança dos setores da alta burguesia nacional, que defendiam os interesses da atividade agroexportadora. Esses interesses eram expressos no texto da Constituição Republicana de 1891, de raiz liberal e positivista, podendo ser assim sintetizados: fortalecimento do poder burguês; base social e econômica orientada pelos valores capitalistas, tais como a competitividade e a lucratividade e a educação reconhecida como a condição *sine qua non* para inserir o país no capitalismo. Dessa maneira, a educação veio a significar um pressuposto para a inclusão da “população pobre” no mercado de trabalho, pois os “filhos da elite agroexportadora” eram preparados para assumir os postos de liderança. Outra constatação é a de que, durante passagem do império para o regime republicano, houve a manutenção da “cultura elitizante”.

Mostrei, também, que nesse período deu-se um aumento significativo na produção legislativa voltada para a área educacional. Um dos primeiros ministérios

que foram estruturados após a instauração da República foi o da instrução pública, correio e telégrafos, através do decreto 346, de março de 1890. Em seu artigo primeiro, ele declarava a ampla liberdade de atuação dos entes particulares na promoção do ensino primário e secundário. A única exigência definida pela União era que tais entidades deveriam primar pela “moralidade, higiene e estatística”. Havia também a possibilidade estabelecida no decreto da prestação educacional ocorrer no seio das famílias, promovida diretamente pelos pais ou por tutores contratados diretamente para esse fim. Nesse caso, a liberdade era absoluta, pois não havia ingerência pública no âmbito doméstico familiar.

Na sequência do fortalecimento da relação público-privada, publicou-se o Código Eptácio Pessoa (decreto nº 3.890, de 19 de janeiro de 1901), que equiparava as instituições públicas e privadas e concedia privilégios federais aos estabelecimentos fundados por particulares, quer fossem associações, quer fosse mesmo pessoa física. A única exigência era que os estabelecimentos privados seguissem as diretrizes gerais fixadas pela União, além de apresentar certa liquidez, o que denotava a soma de atitudes pela esfera federal, como a centralização das orientações educacionais e a sua desresponsabilização na esfera da execução.

Posteriormente, houve na produção legislativa uma das reformas mais polêmicas do período: a Reforma Rivadávia de 1911 (decreto nº 8.659). Produzida no governo Hermes da Fonseca, fixava a “desoficialização do ensino público”, ou seja, a educação seria oficialmente excluída da esfera pública. Entretanto, demonstrei que não tardou para que o governo revisse tal posicionamento, editando o decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915, também conhecido como Reforma Carlos Maximiliano com o objetivo de reestabelecer o controle público sobre as instituições privadas. O governo passa a manter algumas instituições públicas, consideradas “instituições-modelos”, as quais deveriam servir de parâmetro para as instituições privadas.

Essa postura estatal refletia ainda o perfil descompromissado do governo para com a educação, pois em vez de aumentar o número de instituições públicas, o que ampliaria o atendimento à população, restringia sua própria atuação apenas na organização das escolas-modelos, fortalecendo a ação privatista. Outro destaque que realizei foi sobre a edição do decreto 16.782, de 1925, comumente conhecido como Reforma João Luiz Alves, ocorrido no encerramento do período da Primeira República. Esse decreto determinava a responsabilidade da esfera federal no

atendimento ao ensino primário, demonstrando a necessidade de fortalecer o pacto federativo que estabelecesse um maior auxílio entre os entes federados na condução da prestação educacional. Ao final desse período, também conhecido como República Velha, essa definição legislativa expressava a lógica do continuísmo da relação público-privada na educação.

Reconheço os desafios oriundos da tentativa de se forjar a esfera pública no Brasil, e mais do que isso, a construção de uma educação que seja efetivamente acessada por todos os cidadãos. Cada reforma editada reforçou a ideia, que sustentei nesta tese, de que a relação público-privada é resultado de um processo histórico materializado no embate de forças sociais, através da luta de classes e determinado pela lógica da produção e da lucratividade pelo sistema capitalista. Verifiquei que dos anos 1930 aos 1960 ocorreu à regulamentação nacional do ensino e a necessidade da renovação pedagógica, sendo justificada essencialmente pelo estágio econômico em curso de fomento à industrialização. A educação é ressignificada, sendo incorporada ao projeto nacional de desenvolvimento, com vistas à instrução da grande parcela populacional que historicamente esteve alijada das políticas governamentais, mas que passava a figurar, nesse período específico da trajetória política brasileira, como a “força propulsora nacional”.

Na esteira dessa reflexão, evidenciei a presença de dois tipos de formação escolar: o ensino para a elite e para a classe trabalhadora. Poder-se-ia supor que, nessa conjuntura, quando o Estado necessitava investir na educação em razão das novas contingências do cenário econômico, ele poderia prescindir da participação das instituições privadas, pelo menos parcialmente. Todavia não é o que aconteceu. Pelo contrário, ocorreu o fortalecimento da visão educacional classista: enquanto a “massa trabalhadora” era atendida pelo poder público, a “elite” continuava a ser formada pelos setores privados, como maneira de alçar lucro e posição de destaque.

Ao assumir a tutela da educação popular, o Estado não tardou muito a chegar à conclusão de que não havia escolas suficientes para incorporar todos os cidadãos historicamente excluídos dos espaços escolares. A alternativa foi favorecer mais uma vez o setor privado, estimulando a concessão de bolsas para os alunos carentes que não conseguissem a inserção no sistema de ensino público. Contudo, o Estado promoveu o desenvolvimento do ensino secundário e superior, os quais eram considerados estratégicos para o crescimento industrial do país. No entanto, garantiu a interferência do setor privado na condução da política educacional em

todos os níveis do ensino com a aprovação do decreto 19.850/1931, que determinou a criação do Conselho Nacional de Educação, composto majoritariamente por membros de instituições de ensino privada. Entre as suas funções constava o estabelecimento das diretrizes educacionais para todos os níveis de ensino a ser observadas em todo território nacional.

Por outro lado, aprontei o contraponto à lógica privatizante da educação quando da apresentação do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que surgiu no contexto educacional brasileiro dos anos 1930 com o propósito de evidenciar a função social da educação, seu papel transformador e a necessidade do Estado assumir a titularidade da sua execução. Anísio Teixeira, um dos fundadores do movimento, admitia que a educação deveria ser estruturada em “bases sociais e inclusivas”. O movimento também admitia a participação do setor privado, alegando a insuficiência de recursos públicos para a prestação educacional na plenitude. Em meu entendimento, essa postura revela a influência de matriz liberal assumida pelo movimento.

Contradições à parte, demonstrei ao longo do estudo a relevância do movimento na defesa da educação pública, o qual se tornou decisivo na elaboração da Constituição Federal de 1934. Esta consagrou a educação como um direito de todos e uma prerrogativa estatal. Também evidenciei outro avanço importante, pois o texto constitucional inseria pela primeira vez a vinculação de um percentual mínimo do orçamento dos entes federados para ser investido prioritariamente na educação.

As conquistas sociais no Brasil quando declaradas por um governo não significam que irão se perpetuar, não sendo reconhecidas como verdadeiras políticas de Estado. Normalmente se sustentam por um ou dois mandatos. No caso da educação durante a década de 1930, houve o advento de dois governos presidenciais liderados pelo mesmo governante, mas que não foi suficiente para garantir as conquistas sociais educacionais. Com a Constituição de 1937, sob a égide do Estado Novo, também chamado de Ditadura Vargas – iniciada por novo golpe de estado –, havia dois enfoques educacionais distintos. A constituição de 1937 retirava a obrigatoriedade do percentual mínimo de fomento à educação estatal. Acrescido a esse fato, formava-se um contexto de incentivo crescente ao empresariado da educação, principalmente em relação ao ensino industrial e a criação do Sistema “S”, o que fortalecia o advento de entidades paraestatais.

Juridicamente definidas como entidades de direito privado sem fins lucrativos, que prestavam “serviços sociais”, essas organizações começavam a influenciar na condução do ensino médio e profissional, podendo receber subsídios públicos para o exercício de suas atividades. Essas iniciativas, a meu ver, colaboraram para o aprimoramento da aproximação público-privada, agora com respaldo legal, qualificando juridicamente as entidades privadas, que compunham, nessas condições, um tipo especial de entidades de direito privado.

Esta tese também evidenciou, por meio da evolução constitucionalista brasileira, que a relação público-privada sofreu avanços e retrocessos, mas sempre foi estimulada tanto pelo poder legislativo, quanto pelas ações do poder executivo. Parti do pressuposto de que a Carta Política de 1946 inaugurou um novo estágio político no país, que conferia as bases para a redemocratização nacional, superando assim o atraso constitucional promovida pela Constituição de 1937. Nos anos 1950, principalmente com a eleição de Getúlio Vargas, ocorreu nova tentativa de fortalecimento da ação estatal em prol da educação pública. Entretanto, a aliança com os setores privados não se rompeu, o que se pode notar através do estímulo à concessão de bolsas nas instituições particulares. Chamei a atenção para o fato de que se não houvesse o fim trágico do mandato de Getúlio Vargas, as forças políticas estariam aptas a promover um golpe para forçar a saída da chefia do executivo nacional. Posteriormente ao suicídio de Vargas, assumiu Juscelino Kubitschek, com a proposta de estimular o desenvolvimentismo no país. Demonstrei as bases e principais características do Plano de Metas, no qual a educação era compreendida como um setor estratégico para o desenvolvimento nacional. Concluí que a base para o seu desenvolvimento estava associada à teoria do capital humano, na qual a educação era valorizada pelo seu caráter utilitarista e tecnicista, relacionada exclusivamente à formação para o trabalho e como um meio de sanar as necessidades do mercado.

Ademais, indiquei a permanência do financiamento público nas entidades privadas. O governo visivelmente conclamava a participação do capital privado para “alimentar as atividades educacionais”, sob a alegação de que a esfera pública não poderia ser o único responsável. Após o rápido e polêmico governo de Jânio Quadros, João Goulart assumia em meio a turbulências políticas, pois não possuía o apoio da maioria dos militares e dos setores econômico-industriais. Durante o seu governo reforçou a necessidade do Estado assumir a titularidade pela educação,

bem como os demais direitos sociais. Houve um aumento no financiamento público nas escolas estatais. Isso não significava que João Goulart tenha conseguido neutralizar a ação privada, pelo contrário, os representantes dos setores privados da educação e a Igreja Católica continuavam exercendo influência, pois passaram a figurar como membros dos Conselhos Federal e Estaduais de educação. Esse fato transformava tal espaço privilegiado de discussões das questões educacionais em um *locus* da defesa dos seus interesses privatistas.

Em 01 de abril de 1964, foi deflagrado o Golpe Civil-Militar, que perdurou por 21 anos, a mais longa ditadura da América Latina, a qual provocou violações aos Direitos Humanos e às garantias fundamentais de toda a ordem, suprimindo, dessa maneira, conquistas individuais e coletivas. Em termos educacionais, esse período foi o de maior impulso à privatização da educação. O estágio econômico experimentado pelo país naquele momento beneficiou a burguesia industrial e o capital financeiro. Nessa senda, a educação, conforme minhas análises, deveria contemplar dois requisitos: tornar-se uma atividade de base lucrativa e realizar o controle ideológico da população. O governo centralizou o controle pela produção das diretrizes educacionais e promoveu a liberalização pelo seu fomento à iniciativa privada, respaldado no texto da Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969. Ao longo da elaboração desta tese, percebi que o ensino secundário, ou ainda a formação de 2º grau, sempre teve uma maior atenção por parte dos governos, pois viam nesse nível de ensino a possibilidade de garantir a formação para o mercado de trabalho, inserido numa lógica capitalista de desenvolvimento.

Já os anos 1980 marcaram o esgotamento do Estado de exceção e a luta dos movimentos sociais pela redemocratização pela educação pública, dos quais destaquei o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Todavia, aponte que, nesse mesmo momento, os Estados Unidos e a Inglaterra difundiam mundialmente a orientação neoliberal, que, dentre suas premissas, constam a privatização dos setores sociais e a não intervenção do Estado na economia. É nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada. Ela consagrou, além da esfera do público e do privado, uma nova categoria, o confessional ou filantrópico, que significava a ação particular, mas com um sentido público, o chamado público-não-estatal. As entidades públicas não-estatais foram amplamente estimuladas a partir dos anos 1990, com o advento das parcerias público-privadas, entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor, que se qualificaram juridicamente como entidades de

direito privado sem fins lucrativos e que passaram a receber o título de OS ou OSCIP, definidas respectivamente pela lei 9.637/98 e a lei 9.790/99. Nesse aspecto residuiu uma das maiores inquietações do estudo, pois comprovei que, quando o Estado se aproximava da titularidade da promoção da educação, admitindo a sua função e empenhando esforços para executá-la, as forças sociais privatizantes se organizavam para deslegitimar essas pretensões.

A valorização das entidades do Terceiro Setor é parte da consolidação de uma orientação política que surge na Inglaterra definida como Terceira Via, estruturada por Antony Giddens, que se coloca como uma alternativa à antiga socialdemocracia e o neoliberalismo. Demonstrei que dentre as suas características, estão o estímulo ao voluntariado, a desresponsabilização na execução direta das políticas sociais pelo poder público – repassando para a sociedade civil – e o incentivo a meritocracia. Para Giddens, é necessário “democratizar a democracia”. A estratégia é justificar a desobrigação estatal com um discurso envolvente, o qual a sociedade civil acabou legitimando ao assumir a execução das políticas sociais. Isso fortalece indiretamente o empresariado na educação, com instituições bancárias, grandes conglomerados empresariais e setores da mídia passam a identificar possibilidades bastante rentáveis quando assumem funções estatais em relação aos direitos sociais, sendo essa atitude estimulada pelo Estado por meio de incentivos fiscais e financeiros. Apresentei a situação brasileira no qual esse contexto se legitimou: primeiramente, com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995 e da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que produziram um retrocesso em matéria de conquistas sociais, posto que os “direitos sociais”, dentre eles à educação, passam a ser definidos como “serviços não exclusivos” do Estado, criando as condições materiais, sociais, políticas e jurídicas para a ampliação da ação do Terceiro Setor. Com isso, não pretendi demonstrar que o neoliberalismo tenha sido superado enquanto orientação política, mas que passa a coexistir juntamente com a Terceira Via, redefinindo a promoção da educação. Nos anos 2000, o Estado brasileiro organizou a Comissão de Juristas, que apresentou um anteprojeto de Lei Orgânica para a Administração Pública. Em síntese, a proposta veio no sentido de “institucionalizar” a relação público-privada, segundo a qual entidades privadas que promovem ações sociais seriam identificadas como membro da Administração Pública indireta, tal como autarquia, fundações e sociedade de economia mista. Se a proposta fosse aprovada, ocorreria uma reconfiguração da

expressão relação público-privada, pois passariam a se tratar de duas entidades, uma de natureza pública e outra privada promovendo ações sociais.

Ao longo da análise que teve como fundamento histórico a construção do Estado nacional, percebi os desafios, avanços e retrocessos na constituição de uma autêntica esfera pública, voltada exclusivamente aos interesses da coletividade. O aprofundamento histórico realizado pela tese veio a corroborar com a premissa de que a relação público-privada se aumenta na medida em que o setor público se estrutura, pois a partir da ação pública voltada aos interesses da coletividade, as forças privatizantes se organizam com o intuito de conter o avanço democratizante da educação. A educação faz parte do movimento histórico, não podendo ser analisada, portanto, sem a intermediação dos fatores políticos e econômicos, o que me leva a concluir que, enquanto não vencermos a lógica histórica de apropriação dos espaços de decisão pública por setores privados hegemônicos, a relação público-privada será estimulada não somente na educação, mas no tocante aos demais direitos sociais. Essa relação reflete a noção do público no Estado brasileiro como um espaço privilegiado para a manutenção dos privilégios privados e do *status quo*. Somente conseguiremos ultrapassar o atual estágio histórico do nosso desenvolvimento com a ruptura da ordem vigente que historicamente se estruturou.

Em síntese, a relação público-privada na educação é parte constitutiva do movimento estruturante do Estado nacional e da constituição da esfera pública, no qual historicamente estiveram aliados aos interesses dos grupos sociais hegemônicos e o desenvolvimento econômico do capitalismo, com predomínio da lógica do patrimonialismo e do clientelismo. Uma alteração nessa conjuntura somente acontecerá por intermédio de uma maior conscientização e organização da coletividade, que deverá exercer o seu papel, não assumindo funções estatais, mas fornecendo a pauta para a elaboração das políticas educacionais, que deverá primar pelo todo e não apenas para uma parte historicamente privilegiada.

REFERÊNCIAS

- ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os Direitos da Transição no Brasil**. In. ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso (orgs.). **Os Direitos da Transição e a Democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- ABREU, Daniela Cristina Lopes de. **A Institucionalização da Escola Primária na Primeira República**. *Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados/MS, v.2, n.4, p.156-168, jan/abr. 2012.
- ADRIÃO, Theresa. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). **O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.
- ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 217, 1999.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- ARELARO, Lisete R.G. **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?**. *Educ. Soc.* [online]. 2007, vol. 28, no. 100 [citado 2008-02-11], pp. 899-919. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>
- ARENDT, Isabel Cristina; GERBER, Doris Helena; DILLY, Gabriela; WITT, Marcos Antônio (orgs.). **Imigração. Do particular ao geral**. Ivoti: Corag, 2009.
- ARRUDA, Pedro Fassoni. **Capitalismo dependente e relações de poder no Brasil: 1889-1930**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- AVELINO, Pedro Buck. **Princípios da solidariedade: imbricações históricas e sua inserção na constituição de 1988**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n.º 53, out/dez, São Paulo: RT, 2005, p. 228.
- AXT, Gunter. **Gênese do Estado Moderno no Rio Grande do Sul (1889-1930)**. Porto Alegre: Paiol, 2011.
- AZEVEDO, Fernando, [et al.] **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BARROSO, José Liberato, **A instrução pública no Brasil**. Pelotas: Seiva, 2005.

BASBAUN, Leôncio. **História sincera da República**: de 1889 a 1930. 2ªed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1968.

BATISTA, Neusa Chaves. **A Formação do Estado Nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais**. Eccos. Revista Científica. São Paulo. v. 9, n. 2, p. 387-408, jul/dez, 2007.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A Construção da escola pública que temos: alguns capítulos da expansão da rede de ensino público no estado de São Paulo**. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval (orgs). História, educação e transformação: tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2011.

BEZERRA, José Eudes Baima. Crise: Reforma do Estado e Gestão da Educação: O que dizem as diretrizes das Instituições Multilaterais?. In: Albuquerque, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P. (orgs) **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas**. Fortaleza: UECE, 2002.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

BOEIRA, Nelson; GOLIN, Tau. História do Rio Grande do Sul. República Velha (1889-1930). In. CORSETTI, Berenice. **A Educação: Construindo Cidadão**. Passo Fundo; Méritos, 2007, v.3. t.2.

BOEIRA, Nelson. **O Rio Grande de Augusto Comte**. In. TRINDADE, Hégio. O Positivismo: Teoria e Prática. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BOMENY, Helena. **Empresários e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

BÓRON, Atílio. A Sociedade Civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs). Pós – **Neoliberalismo as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRADBURY, Leonardo Cacau La. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos.** <http://jus.com.br/artigos/9241/estados-liberal-social-e-democratico-de-direito>. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves. **O Público e o Privado e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Faculdade de Educação. Tese de Doutorado. UFMG, 1995.

BRUNO, Lucia. Gestão da Educação: Onde Procurar o Democrático? In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (orgs). **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

BUENO, Carmelita Cristina de Oliveira; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Público e Privado: A Educação Especial na Dança de Responsabilidades. In. ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

CAETANO, Maria Raquel. **Relações entre o público e o privado: a gestão pedagógica da educação no Programa Circuito Campeão do Instituto Ayrton Senna (2007-2010).** Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CAMINI, Lucia. **Contradições e Avanços na Construção das Políticas Educacionais no Rio Grande do Sul (1999-2002).** Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

CAMPIONE, DANIEL. **Hegemonia e Contra Hegemonia na América Latina.** In. Ler Gramsci, entender a realidade. COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **A Escola e a República e outros Ensaios.** Bragança Paulista: EDUSF, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas. O imaginário da República no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO. **Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTANHO, Sergio. **Transformações históricas da escola pública no Brasil.** In. LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval (orgs). História, educação e transformação: tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2011.

CHAUI, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro.** Belo Horizonte: Autentica Editora; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade Operacional: a atual reforma do Estado ameaça a esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado.** In: Folha de São Paulo. Caderno Mais. São Paulo, 1999.

CHESNEAUX, Jean. **Devemos fazer tabula rasa do passado?** São Paulo: Ed. Ática, 1995.

CHICÓSKI, Davi. **O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo.** In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 237: 93-118, Jul./Set., 2004.

COMERLATTO, Luciani Paz. **A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público privado.** Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CONDE, Maria Teresa Barros. **O Modo de Ensino Mútuo na Formação dos Mestres de Primeiras Letras. Uma Experiência Pedagógica no Portugal Oitocentista.** In: Revista Lusófona de Educação. Portuga. V.6, 117-137, 2005.

CORSETTI, Berenice. **Controle e Ufanismo: A Escola Pública no Rio Grande do Sul (1889-1930).** Faculdade de Educação. Tese de Doutorado. UFSM, 1998.

CORSETTI, Berenice. **A Educação: construindo o cidadão.** In: GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson. República. República Velha (1889-1930). Tomo II, Volume 3. Passo Fundo: Méritos, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** 6º edição. São Paulo: Cortez, 2009.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões.** 3ª ed. São Paulo: Record, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. **A Relação Estado-Sociedade-Estado pela Mediação Jurídico-Constitucional.** In: FÁVERO, Osmar. A Educação nas Constituintes Brasileiras - 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação nas Constituintes Brasileiras.** In: FÁVERO, Osmar. A Educação nas Constituintes Brasileiras - 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania Republicana e Educação. Governo Provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Questão Federativa e a Educação Escolar.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Desoficialização do Ensino no Brasil: a Reforma Rivadávia**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 07 de setembro de 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e Educação Brasileira. Católicos e Liberais**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 1984.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 1999 “a”.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DUCATTI, Ivan. **Nelson Werneck Sodré, Historiador**. *Revista de História e Estudos Culturais*. São Paulo. V.4, N. 1º, p. 01-17, Jan/Mar, 2007.

ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasil, 1995.

FARIAS, Maria Eliane Menezes de. **Políticas públicas e Controle Social**. *Boletim Científico*. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: Esmpu. V.2, n.7, 75-80, 2003.

FERNANDES, Florestan. **Educação e sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus/EDUSP, 1966.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **As Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Considerações sobre seu Regime Jurídico**. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, 217: 105-118. Jul./Set, 1999.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. São Paulo: Global Editora, 2006.

FLORES, Hilda Agnes Hübner. **A Sociedade Castilhistas e o Corimbo**. In. *LITERÁRIAS*, Círculo de Pesquisas Literárias. Porto Alegre: EDIPLAT, 2009.

FONSECA, Thais Nivia de Lima. **Letras, ofícios e bons costumes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FROSI, Maria Vitalina; MIORANZA, Ciro. **Imigração Italiana no Nordeste do Rio Grande do Sul**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

GARBOSA, Luciane Wilke Freitas. **Wilhem Schlüter e o Ensino da Música no Lehrerseminar: Estönen Die Lieder**. In. GERBER, Doris Helena Schaun; DILLY, Gabriela; ARENDT, Isabel Cristina; WITT, Marcos Antônio. Imigração – do particular ao geral. Porto Alegre: ISEI/CORAG, 2009.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GIANOTTI, José Arthur. **Augusto Comte: Vida e Obra**. In. TRINDADE, Hélio (org). O Positivismo: Teoria e Prática. Sesquicentenário da morte de Augusto Comte. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via. Reflexões sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIOLO, Jaime. **Estado, Igreja e Educação no RS da Primeira República**. São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 1997. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo.

GOMES, Paulo de Tarso. O Público e o Privado: Sobre o Direito de Educar a Consciência. In. LOMBARDI, J, C; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tania Mara T. da Silva (orgs). In. **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira. Concepções e Práticas Educativas**. São Paulo: Autores Associados, 2005.

GONH, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização. In. SOUZA, Donald Bello de. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

GRIJÓ, Luiz Alberto; KÜHN, Fábio; GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos; NEUMANN, Eduardo Santos (orgs.). **Capítulos de História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A Municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Schwarcz, 2001.

IANNI, Octavio. **Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1963.

IANNI, Octávio. **O Ciclo da Revolução Burguesa**. 2. ed. Petropolis: Vozes, 1985.

JUNIOR, Paulo Ghiraldelli. **História da Educação Brasileira**. São Paulo: Cortez, 2009.

JUNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

JUNIOR, **História econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

JURISTAS, Comissão. **Proposta de Organização da Administração Pública e das relações com os Entes de Colaboração**. Brasília: Secretária de Gestão. Ministério do Planejamento, 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut. **O Plano Decenal de Educação Estadual: Reflexões para pensar os desafios do Ensino Médio**. In: Albuquerque, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P (orgs). *Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas*. Fortaleza: UECE, 2002.

KREUTZ, Lúcio. **Escolas Comunitárias de Imigrantes no Brasil: instâncias de coordenação e estruturas de apoio**. *Revista Brasileira de Educação*. 159-176 Set/Out/Nov/Dez, nº 15, 2000.

KREUTZ, Lúcio. **Escolas Étnicas no Brasil e a Formação do Estado Nacional: a Nacionalização Compulsória das Escolas dos Imigrantes (1937-1945)**. *POIÉSIS – Revista do Programa de Pós- Graduação em Mestrado – Universidade do Sul de Santa Catarina/ UNISUL*. v. 3, n. 5, p. 71 – 84, Jan./Jun. 2010.

KÜHN, Fábio. **Breve História do Rio Grande do Sul**. 3ª ed. Porto Alegre: Leitura, 2007.

LARA, Sílvia Hunold. **Sedas, panos e balangandãs: o traje de senhoras e escravas nas cidades do Rio de Janeiro e de Salvador (século XVIII)**. In: SILVA, Maria Beatriz Nizza da. (Org.) *Brasil: Colonização e escravidão*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. “Novas” Estratégias da Gestão Privada da Educação Pública. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. **Política e Trabalho na Escola. Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

LIMA, Licínio C; AFONSO, Alemrindo. J. **Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo**. Portugal: Afrontamento, 2002.

LIMA, Licínio C. **Administração escolar em Portugal: da Revolução, da Reforma e das Decisões Políticas Pós-reformistas**. In. CATANI, Afrânio Mendes;

LODOVICI, E. Samuel; BERNAREGGI, G.M (orgs). **Parceria Público – Privado. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais.** São Paulo: Summus, 1992.

LUKÁCS, György. **Ontologia do Ser Social: Os princípios ontológicos fundamentais de Marx.** [Trad. Carlos Nelson Colinho]. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LUMERTZ, Juliana Selau. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola.** 2007. Dissertação (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre, 2007.

MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e as Constituições.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editores, 2001.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao Marxismo.** 4ª ed. Porto Alegre: Movimento, 1982.

MANFROI, Olívio. **A colonização italiana no Rio Grande do Sul: implicações econômicas, políticas e culturais.** Porto Alegre: Grafosul/IEL/DAC/SEC, 1975.

MARX, Karl. **O Capital - crítica da economia política.** 3. ed., Rio de Janeiro: 1975.

MARX, KARL; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** [Trad. Álvaro Pina]. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MATAS, Carlos Ramió. **Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública em las adminstraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.** Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.21: Caracas, 2001.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil (Origens da Autocracia Brasileira).** São Paulo: Cortez, 1997.

MEDEIROS, Paulo Enrique Ramo; PEREIRA, José Matias. **Controle social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática.** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n.98, p.63-72, 2003.

MEIRELHES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo.** 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do Capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **Controle Social: um aliado do controle oficial.** Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.22, n.38, p-29-44, 2005.

MODESTO, Paulo. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil.** Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 214:55-68. Out./Dez, 1998.

MORAES, Germana de Oliveira. **Considerações Gerais sobre a Reforma Administrativa**. In: Revista Tributária e Finanças Públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.34, 2000.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 3ª ed, 2005.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

MORAES, Maria Célia Marcondes. **Educação e Política nos Anos 30: a Presença de Francisco Campos**. R. bras. Est. pedag., Brasília, v.73, n. 17-4, p.291-321, maio/ago. 1992.

MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo e Princípio da Eficiência. In: SUNFELD, Carlos Ari; MUNÖZ, Guillermo Andrés (coords). **As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

NEUMANN, Eduardo Santos. **A fronteira tripartida: a formação do continente do Rio Grande – Século XVIII**. In: GRIJÓ, Luiz Alberto; KÜHN, Fábio; GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos; NEUMANN, Eduardo Santos. (orgs.) Capítulos da História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista y Servicio Social**. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

NEVES, Lúcia M. W; PRONKO, Marcela A. **O Mercado do Conhecimento e o Conhecimento para o Mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NORONHA, Olinda Maria. O Público e o Privado: Teorias e Configurações nas Práticas Educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da Silva (orgs). **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira. Concepções e Práticas Educativas**. São Paulo: Autores Associados, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **As Organizações Sociais e o Supremo Tribunal Federal**. http://www.techvisa.com.br/justino/imagens_user/File/art04.pdf. Acesso em 15 de julho de 2012.

OLIVEIRA e SILVA, Arlette Pinto. **A presença do educador na ABE**. *Educação*. Rio de Janeiro, v.32, n.101, abr./jul. 2000. p.12-17.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades e Garantir a Diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A Educação na Assembleia Constituinte de 1946**. In: FÁVERO, Osmar (org). A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823/1988. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988**. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (orgs). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação. Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Educação Pública e Privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). **O Público e o Privado na Educação. Interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

PADILHA, Paulo Roberto Paim; TRENTIN, Iran Carlos. **Reconstituição Socioeconômica da Região das Missões / RS**. In: www.sober.org.br. Acesso em 27 de julho de 2012.

PAGNI, Pedro Angelo. **Do Manifesto de 1932 à Construção do Saber Pedagógico**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 2003.

PERONI, Vera M. Vidal. **Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública**. In: ECCOS: Revista Científica. Vol. 8, p. 111-132, jan./jun., São Paulo, 2006.

PERONI, Vera M. Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera M. Vidal. O Público e o Privado na Gestão e Financiamento de Sistemas Educacionais Públicos: Um estudo dos Programas da Rede Vencer. In: ALBUQUERQUE, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P. **Política e Gestão Educacional. Contextos e Práticas**. Fortaleza: UECE, 2008 a.

PERONI, Vera M. Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello Souza de (org). **Conselhos**

municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008 b.

PERONI, Vera M. Vidal; BAZZO, Vera Lucia; PEGORARO, Ludimar; COSTA, Áurea de Carvalho Costa (orgs). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PERONI, Vera; Adrião, Theresa. **Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro.** In. ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (orgs). O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

PESSOA, Robertônio Santos. **Alerta! A “Nova Administração Pública”.** In: **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil.** Ano XXX, nº. 70, jan./jun., São Paulo, 2000.

PICKERING, Mary. **Augusto Comte e a esfera pública de Habermans.** In. TRINDADE, Hégio (org.) O Positivismo: teoria e prática: sesquicentenário da morte de Augusto Comte. 3ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

PINTO, Élida Graziane. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e Organizações Sociais: Uma discussão dos pressupostos do “modelo” de reforma do Estado Brasileiro.** Jus Navegandi, n.51, p.1-17, ago. 2000. Disponível em: <http://www.> Acesso em 01 de junho de 2008.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A Configuração Jurídica e Normativa da Relação Público-Privada no Brasil na Promoção do Direito à Educação.** Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2009.

PIRES, Daniela de Oliveira; LUMERTZ, AMARAL, Josiane Carolina Ramos. **A Gestão Educacional Frente às Influências das Correntes da Administração Pública: Modernização ou Apropriação de Conceitos?** In: Anais do III Encontro Estadual de Educação Básica: Canoas: Editora La Salle, p. 07-18, 2007.

QUELHAS, Ana Paula Santos. **A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais.** Coimbra: Almedina, 2001.

RAMOS, Marise Nogueira. O Público e o Privado na Educação Profissional: As Políticas do MEC. In. ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera. **O Público e o Privado na Educação: Interfaces entre Estado e Sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação Brasileira – a organização escolar.** 21ª ed. Campinas: Autores Associados, 2010.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Tradição e Modernidade na Educação: O Processo Constituinte de 1933-1934.** In. FÁVERO, Osmar (org). A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823/1988. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Educação conformada: a política pública de educação no Brasil (1930-1945)**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2006.

RODRIGUES, Maysa Gomes, **As Categorias Etnia e Imigrante na História da Educação Brasileira**. In. <http://www.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/122MaysaGomesATUAL.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2012.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

SANDER, Breno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Líber Livro, 2007.

SANFELICE, José Luis. Políticas Sociais: Excertos. In. DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria. **Estado, Desenvolvimento, Democracia e Políticas Sociais**. Cascavel: EDUUNIOESTE, 2006.

SANFELICE, José Luis. **Da escola estatal burguesa à escola democrática e popular: considerações historiográficas**. In. LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (orgs.) **A Escola Pública no Brasil: História e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

SANTOMÉ, Julio Torres. **A Educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS. Enoque Ribeiro. **As OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e a Administração Pública – Intermediação Fraudulenta de Mão-de-obra Sob Uma Roupagem Jurídica**. In: Revista de Direito Administrativo nº 26: Rio de Janeiro, p. 10. Fevereiro. 2008.

SAVIANI, Demerval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (orgs). **A Escola pública no Brasil: história e historiografia**. Campinas, Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. – Campinas: Autores Associados, 2007. – (Coleção memória da educação).

SAVIANI, Demerval. **História, educação e transformação: tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil**. In. SAVIANI, Demerval; LOMBARDI, José Claudinei (orgs). **História, Educação e Transformação. Tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **O Estado e a promiscuidade entre o Público e o Privado na História da Educação Brasileira**. In: SAVIANI, Dermeval. (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Cumplicidade entre o Público e o Privado na História da Política Educacional Brasileira**. In: VIII Congresso Luso-brasileiro de História da Educação. Anais do VIII Congresso Luso-brasileiro de História da Educação. Maranhão, 2010b.

SCAFF, Fernando Facury. **Contrato de Gestão, Serviços Sociais Autônomos e Intervenção do Estado**. In: Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 225: 273-297. Jul/Set, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SCHUELER, Alessandra Frota Martinez de; MAGALDI, Ana Maria Bandeira de Mello Magaldi. **Educação escolar na Primeira República: memória, história e perspectivas de pesquisa**. Tempo. Revista Científica. Rio de Janeiro. v.26, p. 32-56, 2008. Disponível em <http://www.historia.uff.br/tempo/site/?cat=54>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

SILVA, Tânia Mara T. da Silva; JACOMELI; Mara Regina M; LOMBARDI, José Claudinei. **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira**. Campinas/SP: Autores Associados, 2005.

SILVA, Almiro do Couto e Silva. **Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares**. Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado, Salvador, n. 16, p.1-33, dezembro/janeiro/fevereiro. 2009.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Disponível em: <
www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel > Acesso em: 14 mai. 2011.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil**. 8º ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOUZA, Rosa Fátima de. **Espaço da Educação e da Civilização. Origens dos Grupos Escolares no Brasil**. In: SAVIANI, Demerval; ALMEIDA, J,S; SOUZA, R,F; VALDEMAR, V, T. O Legado Educacional do Século XIX. 1ª ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SOUZA, Rosa. Fátima de. **O direito à educação: lutas populares pelas escolas em Campinas**. Campinas: Editora Unicamp: Área de Publicações CMU/ Unicamp, 1998.

SUSIN, Maria Otília Kroeff. **A Qualidade da Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SZAZI, Eduardo (org). **Terceiro Setor – Temas Polêmicos**. São Paulo: Petrópolis, 2004.

TAMBARA, Elomar. **Positivismo e Educação: A Educação no Rio Grande do Sul sob o castilhismo**. Pelotas: Ed. UFPel, 1995.

TELES, Edson. **Entre Justiça e Violência: Estado de Exceção nas Democracias do Brasil e da África do Sul**. In. O que resta da Ditadura. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. (orgs). São Paulo: Boitempo, 2010.

THOMPSON, E.P. **A Miséria da Teoria ou um Planetário de Erro – uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

VESENTINI, José William. **Socialismo e Espaço**. 44^a ed. São Paulo: Ática, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria no Brasil. De Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos Sociais e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Evaldo. **A Ditadura Militar: 1964-1985 (momentos da República brasileira)**. São Paulo: Cortez, 2014.

WOOD, Ellen Meiskins. **Democracia contra o capitalismo - a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

XAVIER, Maria Elizabete; RIBEIRO, Maria Luisa Ribeiro; NORONHA, Olinda Maria. **História da Educação: a escola no Brasil**. São Paulo, SP: FTD. 1994.

LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1967.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1946.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1937.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Senado Federal, 1934.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: Senado Federal, 1891.

BRASIL, Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854. Aprova o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do município da Corte.

BRASIL, Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário, secundário e superior no município da Corte.

BRASIL, Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890. Aprova o regulamento da instrução primária e secundária do Distrito Federal.

BRASIL, Decreto nº. 3.890 de 1º de janeiro 1901. Aprova o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário.

BRASIL, Decreto nº. 8.659 - de 05 de abril de 1911. Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República.

BRASIL, Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República.

BRASIL, Decreto nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.

BRASIL, Decreto no 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria a Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

BRASIL, Decreto nº 19.560, de 5 de Janeiro de 1931. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública.

BRASIL, Decreto 19.941, 30 de abril de 1931. Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal.

BRASIL, Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação.

BRASIL, Decreto nº. 19.890 de 18 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

BRASIL, Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário.

BRASIL, Decreto nº 1.238, de 02 de maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores.

BRASIL, Decreto nº. 9.403, de 25 de junho de 1946. Estrutura o Serviço Social da Indústria – SESI.

BRASIL, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL, Lei nº 4.440, 27 de outubro de 1964. Institui o salário-educação e dá providências.

BRASIL, Ato Institucional nº 4, de 12 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República e dá outras providências.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: Senado Federal, 1969.

BRASIL, Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 6.683, de 17 de agosto de 1979. Concede a anistia e dá outras providências.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho 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.

BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL, Carta de Brasília sobre Gestão Pública Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração - CONSAD por ocasião do Congresso do CONSAD. Congresso CONSAD de Gestão Pública 26 a 28 de maio de 2008 – Brasília – DF.

BRAZIL, Constituição Política do Império do Brasil: Senado Federal, 1824.

BRAZIL, Decreto Imperial de 30 de junho de 1821.

BRAZIL, Lei de 15 de outubro de 1827.