

O público e o privado na educação brasileira

inovações e tendências a partir dos anos de 1980

*Alicia Maria Catalano de Bonamino**

O artigo aborda o tema da relação público e privado na política contemporânea de educação básica. Toma como referência a reforma do Estado brasileiro e procura caracterizá-la como transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de descentralização, autonomia e auto-regulação das instâncias educacionais e das instituições escolares. Com base nesse cenário, o texto identifica o modo como se redesenham os novos espaços do público e do privado na educação básica brasileira e os analisa em articulação com os processos de descentralização e centralização (administrativa, financeira e pedagógica) que caracterizam a política educacional dos anos 1990.

EDUCAÇÃO BÁSICA; POLÍTICA EDUCACIONAL; EDUCAÇÃO BRASILEIRA.

This paper approaches the relation between public and private in contemporary policy of basic education. It takes as reference the reform of the Brazilian State and seeks to characterize it as a transition from one form of bureaucratic regulation, strongly centralized to a hybrid form of regulation that congregates state control with decentralized strategies, autonomy and self-regulation of education stages and of the school institutions. Given this scenario the text identifies the way how new public and private spaces are reshaped in the basic Brazilian education. And analysis follows in time with centralization and decentralization process (administrative, financing and pedagogical) that characterize the educational policy of the 90's.

BASIC EDUCATION; EDUCATIONAL POLICY; BRAZILIAN EDUCATION.

* Alicia Maria Catalano de Bonamino é doutora em educação e professora do Departamento de Educação da PUC-Rio. E-mail: alicia@edu.puc-rio.br

O debate sobre o papel do Estado e do setor privado na educação brasileira está presente ao longo da história republicana, incidindo de forma privilegiada sobre os aspectos financeiros e doutrinários do ensino (Buffa, 1979; Cunha, 1981; Cury, 1985; Horta 1989).

Mais contemporaneamente, especificamente ao longo das três últimas décadas, o sistema educacional e o cenário sociopolítico e econômico do Brasil sofreram mudanças que recolocaram a relação público-privado na agenda do debate educacional.

Por um lado, estão as mudanças introduzidas nas estratégias de modernização do capitalismo brasileiro. Orientadas para um modelo de desenvolvimento aberto ao mercado internacional, essas mudanças mantiveram, em geral, amplos segmentos da população excluídos dos benefícios do desenvolvimento e levaram ao aumento da concentração de renda e riqueza. Além disso, a crise mais recente do Estado produziu restrições nos orçamentos públicos, afetando a destinação de verbas para a educação (Velloso, 1992).

Por outro lado, está o processo de redemocratização da sociedade brasileira, marco da elaboração da nova Constituição e da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que propiciaram a retomada dos debates em torno da liberdade de ensino e de sua laicidade, e sobre o financiamento e o papel do Estado na educação (Cury, 1992; Cunha, 1995; Gadotti, 1990; Pinheiro, 1991).

A partir dos anos de 1980, a relação entre o público e o privado no que tange à educação foi alterada, no quadro mais geral da reforma do Estado e da reestruturação das políticas sociais.

Antes de abordar as inovações e os mecanismos responsáveis por essas mudanças, registro uma breve discussão sobre duas formas diferenciadas de entendimento do espaço do privado, de modo a estabelecer o ponto de vista que norteará o desenvolvimento deste trabalho.

Em uma dessas formas, a mais corrente, o setor privado assume o significado bastante restrito de mercado. Mais especificamente, essa forma de entendimento do privado focaliza as firmas e empresas que operam no mercado com objetivos lucrativos. Nessa perspectiva, são consideradas privatizantes apenas as políticas educacionais que envolvem o financiamento público de consumo de serviços privados, por meio de contra-

tação, reembolso ou indenização dos consumidores, da adoção de tickets ou vales como pagamento direto dos provedores privados, a transferência da propriedade pública de estabelecimentos educacionais ou de infraestrutura para a propriedade privada (Draibe, 1989).

Todavia, a complexidade e a multiplicidade de novos arranjos para a oferta de bens e serviços têm levado os estudiosos das políticas sociais a considerar o setor privado e os movimentos de privatização de um ponto de vista mais amplo. Trata-se de uma perspectiva que considera os diferentes mecanismos que levam ao encolhimento da presença do Estado e que incluem movimentos de diminuição do investimento e gasto estatal, de eliminação do papel produtivo e distributivo do Estado, ou mesmo que restringem as atividades estatais reguladoras e de gestão.

Essa perspectiva ampla também concebe o setor privado num sentido muito mais geral do que como sinônimo de setor privado lucrativo. Entendido como não-estado, o setor privado passa a incluir atividades informais, associações voluntárias, corporações privadas não-lucrativas e organizações não-governamentais, que, em conjunto, formam o chamado setor privado não-mercantil, não-lucrativo ou terceiro setor (Draibe, 1989).

Em lugar de tratar detalhadamente das relações entre o público e o privado na educação brasileira, o presente estudo se propõe a levantar problemas e a identificar pontos-chave no redesenho dessas relações, recorrendo a exemplos selecionados entre as iniciativas educacionais recentes. Busca, assim, apresentar uma visão mais geral dos mecanismos responsáveis pela reestruturação das relações público-privado na educação e, portanto, pela definição de um novo padrão de política educacional diferente daquele que se consolidou entre os anos de 1930 e 1970.

Inovações e tendências: o público e o privado na educação brasileira a partir dos anos de 1980

A década de 1980 foi tempo de democratização da educação, no contexto de (re)construção da democracia no Brasil. Embora lento, o retorno à democracia política levantou expectativas de desenvolvimento de processos correlatos no conjunto das instituições da sociedade.

Essas expectativas eram levantadas sobre um pano de fundo de intensa mobilização da sociedade civil, de revitalização dos partidos políticos e de ocupação da periferia do Estado por novas forças progressistas. Em conjunto, essas forças levaram estados e municípios à implantação de programas sociais que se caracterizavam por exigir poucos recursos, por dirigir-se às populações mais desfavorecidas e por estimular a participação popular.

Em contrapartida, no nível federal, o advento da Nova República, embora tenha reforçado as demandas que reivindicavam uma ampliação na produção de bens e serviços pelo Estado, representou uma experiência bastante tímida e hesitante no campo das políticas sociais. Em concreto, essa experiência se pautou pelo incremento de programas emergenciais e assistencialistas, implementados com fins eleitoreiros e clientelistas pelo Governo Sarney.

Por sua vez, o mandato de Fernando Collor de Mello, cancelado rapidamente pelo *impeachment* em 1992, representou uma tentativa desajeitada de implementação de uma agenda de corte neoliberal, pautada nas privatizações, na desregulamentação estatal e na abertura do mercado brasileiro ao capital econômico internacional.

Seguiu-se ao Governo Collor a breve gestão de Itamar Franco, cujo foco esteve basicamente concentrado na implementação do Plano Real como estratégia de controle inflacionário.

No plano educacional, as políticas adotadas nesse contexto começaram a movimentar-se na periferia do Estado, em municípios e estados que passaram a ser governados por setores de oposição ao governo militar e que procuravam impelir modificações de envergadura no sistema educativo, com base em reformas estruturais que tinham como foco a ampliação e melhoria da escola pública.

Apesar dos limites impostos ao retorno à institucionalidade democrática e da persistência do autoritarismo, a política educacional impulsionada pelas forças de oposição aglutinou, em torno da ênfase no ensino público de boa qualidade e da descentralização e democratização da educação, propostas partidárias, experiências político-administrativas municipais e estaduais e movimentos sociais, sindicais e acadêmicos (Cunha, 1995).

Já em nível nacional, as demandas da sociedade acabaram sendo acolhidas pela nova Constituição Federal de 1988, que ampliou consideravelmente os direitos sociais e os estendeu a categorias não contempladas anteriormente, num movimento que levou a um maior comprometimento do Estado no financiamento dos gastos sociais.

A Constituição Federal de 1988

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição Federal se refere à educação como direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (art. 205). Complementarmente, diz que o ensino deve ser ministrado com base no princípio de “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”, na “coexistência de instituições públicas e privadas” (art. 206, parágrafo 3º).

Em continuidade com Constituições anteriores, o “direito de todos e dever do Estado” continua dever da “família”, o ensino é livre à iniciativa privada (art. 209), desde que atenda a determinadas condições, e os recursos públicos podem ser destinados às modalidades não-lucrativas da iniciativa privada em educação.

Nesses enunciados, observa Cunha (1995, p. 445), atenua-se o papel do Estado na educação: família e sociedade aparecem no lugar do Estado ou junto dele, como eufemismos que ocultam o nome das sociedades comerciais e religiosas que, de fato, interessam ao privatismo educacional.

No texto constitucional, há também outras evidências de favorecimento das instituições educacionais privadas. O art. 208, por exemplo, abre possibilidades para que o Estado garanta a gratuidade do ensino básico nas escolas privadas, ao dispor que o dever do Estado com a educação se efetivará mediante garantia de ensino fundamental gratuito, agora sem que se “prescreva” uma faixa etária específica, incluindo, no inciso III, a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. As escolas privadas também conseguiram ficar à margem de certos avanços constitucionais que foram reconhecidos apenas para o ensino público, como a valorização do magistério em termos trabalhistas e a gestão democrática da escola (Cunha, 1995, pp. 447-448).

No entanto, a nova Constituição adota uma concepção ampla de setor privado. Como observa Cury (1992), no art. 213, que trata da transferência de recursos e da liberdade de ensino, há uma inovação constitucional. Pela primeira vez, um texto legal faz distinção clara entre o público e o privado e entre diferentes modalidades de escola privada, com implicações diretas para as diferentes maneiras de qualificar os possíveis beneficiários dos recursos públicos.

Dentro do setor privado de ensino, o art. 209 se refere às escolas voltadas para o lucro numa economia de mercado e o art. 213 diferencia as escolas não-lucrativas – comunitárias, filantrópicas e confessionais.

No primeiro caso, as escolas privadas com fins lucrativos são reguladas por acordos entre as partes baseados no sistema contratual de mercado, desde que respeitadas as normas gerais da educação nacional e na condição de funcionar com autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

No caso das escolas comunitárias, sua postulação aos recursos públicos deriva da abertura da Constituição de 1988 para o conceito de público não-estatal. Embora as escolas comunitárias não sejam estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado, o ensino que oferecem se destina à compensação de necessidades não atendidas na implementação da educação escolar como “dever do Estado e direito do cidadão”. Nessa perspectiva, não somente se fazem beneficiárias da doação de recursos públicos como são consideradas “públicas”, em função de sua abertura ao controle público do recurso oficial repassado e da abstenção do lucro.

A nova Constituição também alterou as relações federativas do país, por meio de uma significativa transferência de funções, decisões e recursos do plano federal para os estados e municípios, que, na educação, foi consagrada pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT).

Por meio da Constituição Federal de 1988, foi então desenhado um novo quadro de responsabilidades educacionais, que alterou tanto o arranjo federativo do país quanto as relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e não-lucrativo na oferta e distribuição de educação escolar.

É preciso, no entanto, registrar que as prescrições constitucionais para a educação foram objeto de emendas, de detalhamento da legisla-

ção complementar e de inovações da política educacional, que levaram à introdução de inovações e à definição de novas tendências na oferta de educação escolar nos níveis: a) político-institucional ou estatal, b) das relações entre o Estado e a sociedade civil organizada e c) das relações entre o Estado e o setor privado lucrativo.

A seguir, o texto trata das tendências que se desenham em cada um desses níveis, explicitando sua lógica intrínseca e recorrendo a algumas inovações educacionais que permitem evidenciá-la.

a) Nível político-institucional: a descentralização marca o sentido das transformações do Estado na educação

No nível político-institucional, entre as inovações introduzidas na década de 1990, destaca-se a adoção de medidas que visavam consolidar a tendência à descentralização administrativa, financeira e pedagógica que vinha se desenhando desde a década de 1980.

Pode-se ter uma idéia do alcance dessa tendência, levando em conta que durante o regime militar, e até o início da década de 1990, as atividades relativas à gestão das políticas de proteção social eram centralizadas no governo federal (Arretche, 1999, p. 111).

No contexto dos governos militares, houve um forte processo de centralização da política educacional no governo federal. Os programas da merenda escolar e de material escolar, por exemplo, eram, no pós-1964, geridos centralmente pelas agências governamentais que se encarregavam da compra dos itens próprios a cada programa e de sua distribuição por todo o país.

Esse quadro foi alterado com a retomada da democracia nos anos de 1980, quando a descentralização fiscal permitiu a governadores e prefeitos eleitos pelo voto popular direto expandir sua autoridade sobre os recursos fiscais, passando a assumir funções de gestão de políticas públicas.

Foi esse processo de descentralização que levou a merenda escolar a ser inteiramente gerida por estados e municípios, embora em outros planos, como no caso da municipalização da oferta de vagas escolares na educação fundamental, ainda seja variável o grau de descentralização. Para além das diferentes intensidades com que avançam as diferentes dimensões do processo de descentralização, o importante é perceber que

o padrão centralizado do sistema de proteção social, constituído ao longo das décadas de 1960 e 1970, foi dando lugar à redefinição de papéis e atribuições dos diversos níveis federativos.

Na educação, a defesa da descentralização teve, nos anos de 1980, um forte viés municipalista. O Brasil conseguia se desatrelar do regime autoritário e centralizador recentemente e a municipalização da educação era capaz de amalgamar variadas expectativas, desde os argumentos neoliberais em defesa do Estado mínimo¹, passando pelos interesses educacionais dos grupos privatistas, até chegar nos argumentos progressistas que viam na municipalização uma contribuição à construção do poder local ou popular.

O consenso gerado em torno da descentralização das ações governamentais se configurou desde os anos de 1980 como uma mudança necessária à reorganização das bases institucionais de um novo poder.

Por um lado, a descentralização respondia à necessidade do governo central de enxugar suas responsabilidades diante do aguçamento da crise financeira e da ineficiência do Estado brasileiro para responder às pressões da sociedade por bens e serviços de natureza social. Nesse plano, descentralizar tinha o significado de transferir responsabilidades e de desafogar a agenda do governo no plano federal.

Por outro lado, atendia a interesses políticos das elites governamentais de base local que reivindicavam a ampliação de seus espaços no poder tolhidos pela centralização. Respondia, assim, à busca de legitimidade política e de ampliação das bases eleitorais de grupos no poder que estavam, mais do que nunca, dependentes das alianças políticas de base local ou regional.

Por último, para os movimentos sociais e para os partidos políticos de esquerda, descentralizar significava democratizar as ações do governo e, principalmente, o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade, que poderiam consubstanciar modelos participativos de

1 Para a compreensão dessa expressão, deve-se ter presente que o neoliberalismo questiona a organização social e política decorrente do aprofundamento da intervenção estatal. “Menos Estado e mais mercado” é a máxima que sintetiza suas postulações (cf. Azevedo, 1997, p. 11).

gestão. Nessa variante, descentralizar tinha o sentido de recuperar prerrogativas ou de dotar os estados e municípios de novos poderes que, de alguma maneira, tinham sido esvaziados em mais de duas décadas de autoritarismo militar.

No entanto, a experiência brasileira também mostrava que nem sempre a descentralização da educação podia ser considerada sinônimo de democratização. No Brasil, a tendência é que a municipalização do ensino fundamental se concentre nas regiões mais pobres, justamente naquelas que têm a menor taxa de professores titulados, as que oferecem um ensino de pior qualidade e as mais sujeitas ao controle direto das oligarquias locais (Cunha, 1995, p. 421).

Por isso, mesmo para quem olhava a municipalização pelo ângulo da democratização da educação e da participação popular pareciam preocupantes algumas das teses que acompanhavam a defesa da municipalização, como as restrições ao papel da União e o esvaziamento das funções dos estados na política educacional, que poderiam contribuir para a estagnação ou para a acentuação das desigualdades educacionais brasileiras.

Acompanhando as propostas da década de 1980, o novo governo empossado em 1995 desempenhou um importante papel no processo de consolidação da descentralização da educação, cujo sentido se evidencia em iniciativas governamentais como a Reforma Constitucional introduzida pela Emenda Constitucional (EC) n. 14/1996, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como FUNDEF, a elaboração da nova LDB e na adoção de outras medidas periféricas que se colocam na perspectiva da autonomia escolar.

Essas medidas legais, que antecedem e sucedem a nova LDB, na forma de projetos de reforma da Constituição, medidas provisórias, projetos de leis e decretos, ilustram o papel ativo que o governo instalado em 1995 tem desempenhado na reforma da educação². Principalmente, em tempos de pós-LDB, a atividade reformadora acontece no espírito

2 Registre-se, além das inovações abordadas neste trabalho, por exemplo, as reformas introduzidas no campo educacional e nas funções regulatórias do governo

de flexibilidade consagrado pela nova legislação educacional, que introduz possibilidades de atuação mais livre, seja para as instituições escolares, seja para a sociedade civil ou para o próprio MEC, ao mesmo tempo em que concretiza, ao lado de outras mudanças introduzidas pelo governo na estrutura do sistema de proteção social brasileiro (assistência social, saúde, saneamento e habitação popular), a transferência de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal.

A Emenda Constitucional n. 14/1996

A Emenda Constitucional (EC) n. 14, aprovada antes da nova LDB, em 12 setembro de 1996, pode ser considerada a estratégia mais importante acionada pelo novo Governo Federal para garantir a adesão dos governos locais à descentralização administrativa e financeira da educação fundamental.

Em matéria educacional, a EC n. 14/1996 atribui à União “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211, parágrafo 1º). Por sua vez, através do art. 5º, a EC altera o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT), passando a contribuição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de 50% para 60% dos recursos a que se referia o art. 212 da Constituição Federal e reduzindo a contribuição da União de 50% para 30%. Estabelece, também, que os 25% de recursos dos estados e municípios a serem aplicados na educação devem passar a ser distribuídos de acordo com o número de alunos atendidos pelas redes estaduais e municipais de ensino.

Desse modo, o governo federal redefine seu papel na educação, até então baseado na oferta, financiamento e implementação de parte do

central, por meio da elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio, da criação de sistemas nacionais de avaliação do ensino fundamental e médio (SAEB), do ensino médio (ENEM) e do superior (Provão).

ensino fundamental. Para desincumbir-se da responsabilidade pela manutenção desse nível escolar, o governo federal acabou por alterar a perspectiva colaborativa e por reduzir sua parcela de contribuição financeira que tinham sido definidas originalmente pela Constituição Federal de 1988.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

A atual LDB insere a educação nacional na tensão descentralização-centralização. Sancionada pelo presidente da República em 20 de dezembro de 1996, a nova LDB teve origem num projeto que se sobrepôs a um outro gestado durante oito anos no âmbito da Câmara dos Deputados. O projeto finalmente aprovado, que incorporou aspectos do projeto original da Câmara, foi apresentado por Darcy Ribeiro ao Senado em março de 1996, constituindo-se numa versão em co-autoria com o MEC, que se empenhou em sua aprovação.

Expressões como “LDB minimalista”, “negação de um sistema nacional de educação”, “texto inócuo e genérico”, e outras semelhantes, têm sido empregadas para caracterizar a nova lei de educação (Cunha, 1996; Cury, 1998; Saviani, 1997).

As críticas são encetadas mais especificamente à estratégia adotada por Darcy Ribeiro em conjunto com as autoridades educacionais do novo governo para ver aprovada a versão do Senado. Cunha (1996, p. 25) considera que essa estratégia permitiu reduzir o alcance do projeto, de modo que abriu caminho para que o MEC formulasse as diretrizes e bases da educação nacional pela via da legislação setorial e ordinária.

Saviani (1996, p. 20), por sua vez, resgata a versão de LDB da Câmara, vencida pelo projeto do Senado, mostrando que a mesma trabalhava com a idéia de estabelecimento de um sistema nacional de educação que não foi incorporada no projeto finalmente sancionado, percebendo nessa ausência um grande risco de fragmentação e de dispersão dos recursos destinados à educação e um comprometimento das condições mínimas para o trabalho docente e para o funcionamento das escolas.

Um terceiro tipo de crítica acaba por destacar a tensão descentralização-centralização que passa a constituir o pano de fundo da política educacional a partir dos anos de 1990. Para Cury (1998, p. 8), a nova LDB não apenas abandona a idéia de um Sistema Nacional de Educação mas, em seu lugar, “cria um real Sistema Nacional de Avaliação tal a importância conceitual, estratégica e operacional que a avaliação, sob o controle da União, passa a gozar a partir de agora”.

Segundo Cury (1998, p. 75), eixos claros e coerentes, como a flexibilidade e a avaliação, estariam a estruturar, articuladamente, o núcleo duro da nova LDB. Com efeito, dentro do espírito de flexibilidade, a LDB reflete o primeiro pólo da tensão ao estabelecer, nos arts. 9º, 10, 11, 16, 17, 18 e 67, as competências e atribuições educacionais das diferentes instâncias federativas numa perspectiva descentralizada. Ao passo que, o segundo pólo da tensão, o da centralização, está contido no eixo da avaliação educacional e, mais especificamente, no art. 9 que introduz, como prerrogativa da União, o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar nos três níveis de ensino e o controle da avaliação das instituições e cursos de ensino superior, além da incumbência de baixar normas gerais sobre os cursos de graduação e pós-graduação.

Desse modo, há nesses dispositivos da LDB um claro contraste entre a proposta de regulação centralizada e o federalismo cooperativo presente na Constituição de 1988. Ou seja, a LDB, ao mesmo tempo em que alavanca a descentralização das responsabilidades educacionais no nível dos estados e municípios, concorre para o fortalecimento do poder regulatório que o governo federal passou a exercer em todos os níveis educacionais, pela via da avaliação e das reformas curriculares.

Essa perspectiva é confirmada por Maria Helena Guimarães de Castro (1997, p. 9), presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP)³, desde fevereiro de 1997, quando afirma que a

3 O INEP é uma autarquia responsável pela realização dos censos escolares, do professor e do ensino superior, pelo Exame Nacional de Cursos (ENC) e pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O ENC foi criado em 1996 para avaliar os cursos de graduação, com caráter obrigatório para os formandos. O ENEM, por sua vez, é um exame de saída, facultativo aos que já concluíram e aos concluintes do ensino médio, aplicado pela primeira vez em 1997 (Bonamino, 2001).

remodelação do papel do Estado, passa por adoção de medidas semelhantes em todos os países, como a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia tendo por escopo estimular os investimentos privados, a realização de parcerias com o setor empresarial para ampliação da oferta de serviços públicos e o fortalecimento do papel regulador do Estado [Guimarães de Castro, 1997, p. 9].

Nesse enquadramento, avaliação e descentralização passam a ser entendidas como parte da atual reforma do Estado, na qual “sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador” (Guimarães de Castro, 1997, p. 9).

No eixo da descentralização das competências educacionais, o Título IV: “Da Organização da Educação Nacional” da LDB define a organização do sistema educacional e regulamenta a transferência de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo. Com a nova distribuição descentralizada de competências e responsabilidades entre as esferas do Estado, à União ficam destinadas funções supletivas e redistributivas em matéria financeira, o papel de assessorar tecnicamente os estados, o Distrito Federal e os municípios, a tarefa de organizar o sistema federal de ensino e de financiar as instituições públicas federais de ensino.

Dessa forma, à destinação descentralizada de recursos financeiros alia-se a distribuição descentralizada de competências: os municípios ficam responsáveis, prioritariamente, pelo ensino fundamental e pela educação infantil e os estados devem operacionalizar, principalmente, os ensinos fundamental e médio.

Na relação descentralização-centralização que caracteriza a nova LDB, à União fica reservada a prerrogativa de estabelecer o processo e o controle avaliativo do rendimento escolar de todos os níveis e instituições de ensino. Na medida em que cabe à União avaliar os resultados de uma política social que, além do ensino federal, não oferece nem administra, Cury (1998, pp. 7-8) afirma que o governo federal passa a se colocar “quase como um agente externo deste processo”.

Em síntese, pode-se dizer que a LDB acaba por colocar a política educacional ante uma nova forma de gestão estatal, na qual, através da des-

centralização, se flexibiliza a base da oferta escolar, enquanto a União se reserva o poder de avaliar centralizadamente os resultados educacionais.

Para Cury (1998, p. 8), há nessa relação um processo de redefinição das atribuições e competências na área social e de reordenação no aparato político-institucional do Estado que não pode ser ignorado: no plano da estrutura organizacional do sistema de educação pública, o governo federal passa de sujeito direto da função e da ação docentes, na perspectiva do serviço público, para sujeito indireto, incumbido de funções restritas de controle e avaliação.

O FUNDEF

O FUNDEF (lei n. 9.424/1997) representa o marco operacional da descentralização da educação, constituindo o novo mecanismo de distribuição de recursos financeiros baseado no número de alunos efetivamente matriculados nas redes públicas de ensino fundamental. Do ponto de vista oficial, a implantação do FUNDEF, a partir de 1º de janeiro de 1998, responde à necessidade de eliminar, no espírito da descentralização e da autonomia escolar, os níveis intermediários da administração educacional. Trata-se de excluir a intermediação dos estados na distribuição dos recursos, redirecionando-a diretamente para as escolas ou para os municípios.

Para alavancar essa descentralização, o FUNDEF determina que 60% dos recursos recolhidos pelos estados e municípios devem ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental. Esse fundo, que redistribui mas não adiciona novos recursos, pretende assegurar “um padrão mínimo de oportunidades educacionais”, fixando um valor mínimo, para 1998, de R\$300,00 por aluno/ano.

Complementarmente ao FUNDEF, o governo federal acionou outras estratégias destinadas à regulação da educação, em termos de participação comunitária e de indução da autonomia escolar (Souza, 1999, p. 23).

b) Nível das relações entre o Estado, a educação e a sociedade civil: a indução à sociabilidade marca o sentido das transformações

O segundo nível de inovações pode ser ilustrado por medidas como o Programa Dinheiro Direto na Escola, criado oficialmente para “atender a política de descentralização dos recursos públicos, para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, possibilitando a escola gerenciar a verba que é depositada em conta corrente da própria escola”⁴.

A transferência dos recursos financeiros se destina às escolas públicas do ensino fundamental estadual, federal e municipal e para escolas de educação especial, mantidas por organizações não-governamentais sem fins lucrativos.

As escolas que recebem o benefício podem utilizá-lo com autonomia numa variedade de iniciativas, como a aquisição de material permanente e de consumo da escola, a manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar, a capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, a avaliação de aprendizagem, a implementação de projeto pedagógico e o desenvolvimento de atividades educacionais.

Se até 1998, a transferência de recursos dependia de convênios entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os governos estaduais, Distrito Federal, prefeituras municipais e Organizações

4 Segundo informações oficiais, esse Programa foi implantado originariamente em 1995 com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mas, a partir de 1998, passou a chamar-se Programa Dinheiro Direto na Escola. Implantado em 1995, o Programa destinou, no período 1996-1998, R\$845,1 milhões a estabelecimentos públicos e escolas de educação especial. Foram beneficiadas anualmente, em média, 134,7 mil escolas, sendo 87,7 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 47 mil nas regiões Sudeste e Sul. Em 1999, foram atendidas 42,5 mil escolas nas regiões Sudeste e Sul e 96,4 mil nas demais regiões, atendendo cerca de 32 milhões de alunos com o repasse de R\$299,1 milhões. Para o quadriênio 2000-2003, será conferida prioridade às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde ocorreu grande expansão do número de matrículas no ensino fundamental. Prevê-se que, já em 2000, sejam beneficiadas 80% das escolas dessas regiões. Em 1998, 88% das escolas urbanas e 71% das escolas rurais públicas de ensino fundamental foram atendidas pelo programa. Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 1/12/2002.

Não-Governamentais (ONGs), a partir de 1999, os recursos passaram a ser depositados numa conta específica da Associação de Pais e Mestres (APM) ou do Conselho Escolar (CE) que os administra em pareceria com a direção da escola.

Na medida em que a existência de uma APM ou de um CE tornou-se condição para o recebimento direto do dinheiro pela escola, o programa não só elimina a intermediação dos governos estaduais e municipais como também envolve a sociedade no seu acompanhamento.

Implementado como mecanismo destinado a atender à política mais ampla de descentralização, o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) pode ser entendido como parte da transferência de responsabilidades do nível central para o local, ou seja, como parte de um movimento no qual a União não apenas redefine suas funções e as repassa para os estados e os municípios, mas também projeta essa dinâmica sobre a unidade escolar e sobre a sociedade, que passam a ser envolvidas na implementação, acompanhamento e fiscalização de políticas educacionais.

Pode se ter uma idéia do efeito desse programa na indução do envolvimento social, levando em conta que apenas nos primeiros quatro anos de sua implantação, o governo federal repassou mais de R\$ 1 bilhão às escolas e estimulou a formação de quase 50 mil novas Associações de Pais e Mestres⁵.

Nessa perspectiva, o PMDE se insere num conjunto de ações governamentais que se situam no nível do que Draibe (1989, p. 35) chama de sociabilidade básica das políticas sociais, expressando uma nova faceta do processo de descentralização e um novo estágio de envolvimento da sociedade civil com as políticas educacionais.

Apesar da consabida fragilidade das organizações voluntárias no Brasil, a faceta “conselhista” e comunitária desse tipo de ações sociais é ressaltada pela literatura especializada como uma possível via de reorga-

5 Pode se ter uma idéia da dimensão dessa questão, acompanhando o crescimento das associações ligadas à chamada comunidade escolar. Se até 1995, o Brasil possuía 11 mil Associações de Pais e Mestres registradas, em 1999 esse número tinha aumentado para 60 mil unidades executoras, entre Associações de Pais e Mestres, centros de pais e outras entidades ligadas a escolas (Souza, 1999, p. 24).

nização do tecido social e de redução do grau de passividade com que, em geral, a população beneficiada recebe as políticas sociais.

c) Nível das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e a educação

O terceiro nível a ser abordado no presente trabalho se refere ao reordenamento das relações entre o Estado e o setor privado lucrativo no campo da política educacional.

De um lado, temos uma inovação que vem alterando, embora de forma lenta, o modo como se concretiza a presença do Estado na dispensa e operação de determinadas políticas educacionais. Em áreas como a de educação de jovens e adultos, por exemplo, a predominância dos equipamentos coletivos públicos vem sendo abalada pela introdução de outros mecanismos, nos quais embora permaneça a responsabilidade estatal, há diminuição do grau em que o Estado opera as políticas educacionais dirigidas a esse setor da população, como pode ser ilustrado pelo Programa Alfabetização Solidária.

O Programa Alfabetização Solidária

Esse programa foi criado em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária com o objetivo oficial de reduzir o analfabetismo entre jovens e adultos, principalmente, na faixa etária dos 12 a 18 anos, por meio de aulas realizadas em módulos com duração de seis meses⁶.

Todo o trabalho da Alfabetização Solidária é realizado com base em parecerias, mantidas entre o MEC, empresas e instituições, governos estaduais, instituições de ensino superior públicas e privadas e pessoas físicas. Inicialmente voltadas para os municípios que apresentaram maior número de analfabetos num *ranking* elaborado pelo IBGE com base no

6 Consta-se que o programa se dirige preferencialmente a uma faixa etária que já deveria estar sendo contemplada pela universalização da educação básica regular prescrita no art. 208 da Constituição Federal.

censo de 1991, atualmente essas parcerias vêm expandindo suas ações, fazendo-se presentes em mais de dois mil municípios com altos índices de analfabetismo e também nos grandes centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro, Distrito Federal, Fortaleza e Goiânia, onde o índice de analfabetismo não é elevado mais a concentração de pessoas não alfabetizadas é alta.

O custo mensal de R\$34,00 por aluno nos municípios é dividido entre as empresas, instituições, organizações e governos estaduais parceiros e o MEC. Nos centros urbanos, o mesmo valor é dividido entre o MEC e pessoas físicas que participam da campanha Adote um Aluno.

Às instituições de ensino superior parceiras cabe a execução das atividades de alfabetização desenvolvidas pelo programa, desde a seleção e capacitação de alfabetizadores até o acompanhamento e avaliação dos cursos.

Organizado em torno de parcerias entre o Estado e o setor privado lucrativo e não-lucrativo, o Programa Alfabetização Solidária parece evidenciar um dos sentidos que toma a remodelação do papel do Estado. Com efeito, a realização de parcerias com o setor privado empresarial e não-lucrativo para a alfabetização de jovens e adultos expressa uma tensão entre a ampliação do espaço privado e a redução da presença do Estado-executor na produção e implementação de um serviço público que, por definição constitucional e legal, é dever do Estado.

As organizações sociais e o ensino superior público federal

Ainda no plano do reordenamento das relações entre o Estado e o setor privado lucrativo está o projeto das organizações sociais e a proposta de autonomia universitária, que constituem iniciativas do governo articuladas em torno da estrutura do ensino superior público federal.

Para entender essas iniciativas é necessário lembrar que o projeto piloto de reforma do Estado consistia em transformar fundações e autarquias integrantes do Estado, entre elas as cinquenta e duas universidades federais existentes, em Organizações Sociais.

Com essa reforma, o governo objetivava diminuir o déficit federal pelo enxugamento da máquina estatal, uma vez que repassaria ao chamado terceiro setor órgãos públicos da administração indireta “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde...” (Mare, 1997, p. 17).

De acordo com o projeto, as Organizações Sociais são concebidas como entidades públicas não-estatais, de interesse nacional e de utilidade pública, sendo por isso isentas de tributação. Essas organizações seriam geridas por órgão colegiado composto por representantes do poder público e por membros da comunidade e estariam dotadas de completa autonomia financeira e patrimonial. Seus recursos financeiros adviriam dos “contratos de produção e comercialização de bens ou serviços” de convênios com órgãos governamentais e entidades privadas, de doações, legados e heranças de terceiros e/ou associados, pelo recebimento de *royalties* e direitos autorais, pela possibilidade de aplicação financeira de seus ativos e pelo “contrato de gestão firmado com a União através do Ministério Competente” (Mare, 1997, p. 17).

Por sua vez, a Proposta de Emenda Constitucional n. 370/1996 (PEC 370/1996), conhecida como proposta de autonomia universitária, visa garantir a reestruturação das universidades federais nos moldes das Organizações Sociais. APEC 370/1996 propõe a extinção da estabilidade, da isonomia salarial e do regime jurídico único para os recursos humanos nas universidades, o que significa a definição do regime de trabalho celetista para as Organizações Sociais. O conceito de autonomia é definido como a liberdade que as universidades disporão para gerir seus próprios recursos orçamentários sem depender de autorização legislativa.

Trata-se, assim, de duas iniciativas de reforma do ensino superior solidárias na tentativa de retirar as universidades federais do aparelho do Estado. Por um lado, o projeto das Organizações Sociais pode ser visto como um mecanismo seletivo de instituições, que visava propiciar sua especialização em áreas de conhecimento e em atividades distintas de ensino ou de pesquisa, na expectativa de atrair um volume maior de investimentos financeiros do setor privado lucrativo para as universidades federais (Rocha Borba, 1998).

Complementarmente, a autonomia das Organizações Sociais e a liberdade para subsistir com sua capacidade própria de gerar recursos financeiros introduzem a possibilidade de cobrança pelos serviços que oferecem à sociedade.

Essas iniciativas enfrentaram significativas resistências sociais e o projeto de autonomia financeira e administrativa das universidades federais até hoje continua em debate.

Considerações finais

Com este trabalho, pretendo ter contribuído para esclarecer o sentido que vem tomando a reestruturação das relações entre a educação, o Estado, a sociedade e os setores privados lucrativo e não-lucrativo.

Identifico nessa reestruturação, a estabilização da tendência a redesenhar um novo arranjo federativo, derivado da transferência de funções, decisões e recursos educacionais do plano federal para os estados e municípios.

Considero que essa tendência coloca em pauta, em maior ou menor medida, o problema da eficácia dos mecanismos de descentralização da educação, em termos de municipalização e de participação social, e aponto a necessidade de realizar estudos que revelem a capacidade real dos municípios para assumir seu novo papel na oferta de educação fundamental.

Essa necessidade deriva das limitações enfrentadas historicamente pela experiência brasileira de municipalização. De fato, após a promulgação da Constituição de 1988 foram criados perto de 1.400 municípios novos, nem sempre capacitados para lidar com as várias dimensões implicadas na descentralização das responsabilidades sociais com a educação. São municípios que nasceram pobres e pequenos, que têm os maiores indicadores de pobreza e cujo único montante de recursos financeiros provém da transferência do fundo de participação dos municípios. A realidade é que existem muitos municípios no Brasil – e não apenas da região Nordeste – que não contam com nenhum tipo de conselho da comunidade.

Por outro lado, este trabalho mostrou que as inovações educacionais vêm dirigindo a descentralização no sentido de elevar o grau de participação da sociedade. De fato, no Brasil, o tecido social vem modificando-se nas últimas décadas e há estudos que mostram, com base na contagem de associações com registro em cartório, que nos anos de 1980 o país tinha uma das mais altas taxas de associativismo na América Latina. Apesar desse crescimento, o Brasil não chega a possuir a tradição de associação comunitária que pode ser encontrada em outros países latino-americanos.

A literatura especializada também mostra que uma das premissas para que a participação social aconteça é a existência de uma sociedade civil organizada e de forças políticas diferenciadas que dêem vitalidade à vida política local. O Brasil, entretanto, ainda convive com formas conservadoras, autoritárias e de submissão ao poder local, pautadas no clientelismo que continua a estabelecer relações políticas de troca com parlamentares e governadores, facilitando-lhes o acesso a recursos públicos para a realização de pequenas obras e para a distribuição de bens, que revertem em apoio político eleitoral.

Por essas razões, apesar do processo de descentralização incluir iniciativas de indução da participação comunitária na implementação de determinadas políticas educacionais, as associações e conselhos escolares que devem garantir essa participação geralmente têm seu funcionamento comprometido pela própria realidade municipal.

Se esse quadro pode estar indicando para o governo que o Brasil precisa que lhe sejam “outorgados” mecanismos facilitadores da participação, também parece mostrar que tais mecanismos precisam ser realmente apropriados pela população que quer ou está sendo chamada a participar.

Assim, seja por razões teóricas, seja por evidências empíricas, os efeitos da adoção pelo governo central de políticas de indução da participação comunitária pela via da criação de conselhos como mecanismos formais para o recebimento de recursos, precisam ser estudados em profundidade. É necessário pesquisar o funcionamento dessas associações, sua eficácia e as parcelas de poder que de fato detém, o que envolve o estudo das relações dessas associações com o governo federal e com as autoridades locais.

Este texto também analisou as alterações introduzidas nas relações entre o Estado e o setor privado lucrativo e não-lucrativo. Nesse nível, e tipicamente na educação de jovens e adultos, o estudo registrou a existência de novas formas de relação público-privado que tendem a impor restrições no volume, na capacidade e na qualidade dos serviços educacionais publicamente produzidos. São restrições que demarcam uma tendência à diminuição do grau em que o Estado se faz presente na dispensa e operação de certas políticas educacionais, que corre em paralelo à ampliação do grau de envolvimento do setor privado.

Por último, analisamos os projetos das Organizações Sociais e da Autonomia Universitária, mostrando o comprometimento com a reforma do papel do Estado no que tange ao ensino superior público federal, mediante seu repasse para o terceiro setor. Nesse último nível, a análise mostrou que não se tratava de medidas de privatização imediata do ensino superior, nem de um descompromisso do poder público federal com relação à manutenção financeira das instituições públicas de ensino superior, mas de uma privatização indireta e de longo prazo mediada pela introdução de mecanismos de especialização institucional e de auto-sustentação financeira.

O que, em síntese, este estudo permitiu evidenciar é a vigência de transformações no modo como se concretiza e se faz presente o Estado e o reordenamento das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo no campo educacional, além de um crescimento significativo da descentralização administrativa e financeira dos serviços educativo-escolares.

Referências Bibliográficas

- ARRETICHE, M.T.S. (1999). "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* da ANPOCS (Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), São Paulo, n. 40, pp. 111-141, jun.
- AZEVEDO, J. (1997). *A educação como política pública*. São Paulo, Cortez.

- BONAMINO, A. (2001). *Tempos de avaliação educacional. O SAEB: seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro, Quartet.
- BUFFA, E. (1979). *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo, Cortez.
- CUNHA, L. A. (1981). "Escola particular x escola pública". *Revista ANDE*, São Paulo, vol. 1, n. 2, pp. 30-34.
- _____. (1989). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 11. ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- _____. (1995). *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Cortez/Niterói, UFF/Brasília, FLACSO do Brasil.
- _____. (1996). "Novas propostas governamentais para a educação brasileira". In: SEMINÁRIO DO PROJETO EDUCAÇÃO, 4., *Anais...* Rio de Janeiro, Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ.
- _____. (1997). "Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída". *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 101, pp. 20-49.
- CURY, C. J. (1985). "O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino". In: CUNHA, L. A. (org.). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez/Campinas, Autores Associados.
- _____. (1998). Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, INEP, Brasília, n. 8, pp. 72-85, maio/jun./jul./ago.
- _____. (1992). "O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 81, pp. 33-44, maio.
- DRAIBE, S. (1989). "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: IPEA & IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN.
- GADOTTI, M. (1990). *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Petrópolis, Vozes.
- GUIMARÃES DE CASTRO, M. H. (1997). "Palestra inaugural". In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL. *Anais...* Rio de Janeiro, pp. 9-11, 1 a 3 de dezembro.

- HORTA, S. B. (1989). "As diferentes concepções das 'diretrizes e bases' e a questão nacional na história da educação brasileira". *Cadernos ANPED*, Rio de Janeiro, n. 2, pp. 5-14, abr.
- LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB) (1996). Lei n. 9.394, de 20/12/1996.
- MARE (1997). "Organizações sociais". *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, Ministério da Administração e da Reforma do Estado.
- PINHEIRO, M. F. (1991). *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. Tese (Doutorado) – UnB, Brasília.
- ROCHA BORBA, M. Z. (1998). "Reforma do Estado – Reformas educacionais: uma perspectiva macro das políticas públicas educacionais do Governo Fernando Henrique Cardoso". In: ENCONTRO ANUAL da ANPOCS, 22., Caxambu, pp. 1-18.
- SAVIANI, D. (1996). "Novas propostas governamentais para a educação brasileira". In: SEMINÁRIO DO PROJETO EDUCAÇÃO, 4., *Anais...* Rio de Janeiro, Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ.
- _____. (1997). *A nova lei da educação. LDB: trajetória, limites e perspectivas*. São Paulo, Cortez/Campinas, Autores Associados.
- SOUZA, P. R. (1998). "Formação do educador e avaliação educacional: avaliando a política educacional implementada". In: BICUDO VIGGIANI, M. A. & ALVES DA SILVA, C. (orgs). *Formação do educador e avaliação educacional*, vol. 1. São Paulo, Editora da UNESP, pp. 19-31.
- _____. (1999). "Os desafios para a educação no limiar do novo século". In: REIS VELLOSO, J. P. & CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. (coord.). *Um modelo para a educação no século XXI*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 19-33.
- VELLOSO, J. (1992). "A pesquisa educacional na América Latina: tendências, necessidades e desafios". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 81, pp. 5-21, maio.