

Resenha

O público e o privado na educação, Thereza Adrião e Vera Peroni (org.), São Paulo: Xamã, 2005.

Nalú Farenzena

No Brasil contemporâneo, a viabilidade da expansão da oferta educacional e da garantia de um ensino de qualidade coloca desafios que envolvem desde o sempre adiado aumento significativo do fundo público para a educação pública, passando pelas definições das competências e da colaboração entre as esferas de governo e chegando ao dimensionamento das redes pública e privada de serviços educacionais. Esses desafios estão atravessados pelos movimentos de (re) configuração das formações sociais capitalistas, das funções do Estado e das funções sociais da educação, emergindo renovadas concepções de “público” e de “esfera pública” que geram políticas que tendem a borrar ou alargar as fronteiras entre o “público” e o “privado”.

As relações entre os setores público e privado na oferta de educação escolar, no Brasil, têm sido objeto de atenção, de longa data, dos pesquisadores que se debruçam sobre os temas de política, gestão e financiamento da educação. A coletânea intitulada “O público e o privado na educação”, organizada por Thereza Adrião e Vera Peroni, traz reflexões e análises que se inserem nessa trajetória, incidindo, contudo, na exploração e crítica de tema até agora pouco esmiuçado: políticas e ações educacionais que entrelaçam o Poder Público e as instituições do terceiro setor, num marco de remodelação da “esfera pública estatal” e de setores mais tradicionais da “esfera privada não-mercantil”.

Conforme é apontado pelas organizadoras, a coletânea contém artigos que recolhem uma diversidade de reflexões e análises, garantindo, assim, uma pluralidade de enfoques que expressa precários consensos sobre a questão.

No primeiro artigo, Márcio da Costa enfoca programas que enfatizam a alteração nas formas de gestão da educação, em especial aqueles que incluem o estímulo à participação comunitária. Seu objetivo é discutir a representação de tais programas como solução de todos os problemas, levantando questionamentos a partir do confronto entre concepções de democracia e da exploração de ligações entre programas contemporâneos que contém orientações para a descentralização administrativa para o nível das institui-

ções escolares e experiências de “escolas comunitárias” difundidas no final dos anos 1970 e durante os anos 1980. O autor aponta motivações distintas para a expansão de experiências de escolas comunitárias no período, a saber, o forte discurso antiescolar e o estímulo à gestão local e participação comunitária no atendimento a setores de excluídos. Recupera a memória do período inicial de expansão de escolas comunitárias para atendimento à educação pré-escolar de populações de baixa renda, no Município do Rio de Janeiro. Qualifica a descrição com uma análise sócio-política a cerca das redes de relações estabelecidas entre o Poder Público e os setores da sociedade envolvidos no programa, assim como entre os sujeitos das localidades e das escolas. Destaca a ocorrência de um quadro, se não comum a todas as escolas, ao menos generalizado, de custeio público e de apropriação privada dos serviços por elites políticas. Com base nas “lições do passado”, o autor expõe uma visão crítica sobre propostas recentes para o setor educacional que enfatizam a gestão local e parcerias com grupos e instituições fora do Estado; as históricas práticas políticas e culturais no Brasil e na América Latina podem direcionar essas propostas de gestão para a recriação de esquemas clientelistas e fisiológicos.

No segundo artigo, Marise Nogueira Ramos analisa as principais medidas que (re)definiram a relação público-privado no campo da educação profissional brasileira nos anos de 1990 e início dos anos 2000, medidas essas que permitiram a retirada do Estado da educação profissional, transformando-a em objeto de parceria entre governos e sociedade civil. Para compor um quadro das reformas dos anos de 1990, enfoca o reordenamento das prioridades educacionais, apontando implicações das políticas de focalização e de municipalização do ensino fundamental, assim como das políticas de regulação e planejamento por parte da União, na direção da privatização de setores da educação, seja pela criação de um mercado de consumo de serviços educacionais, seja pela difusão de um ideário de interesse dos grupos hegemônicos. A autora interpreta a reforma da educação profissional, mostrando as ligações entre a legislação e programas da educação profissional

com as demandas do setor produtivo e com a reforma do Estado, acrescentando a mediação da orientação fragmentada e privatizante permitida pelas sistemáticas do financiamento. Ao falar da disposição de mudança do atual governo federal, descreve iniciativas e debates, explicando os motivos para a revogação do Decreto n. 2.208/97, posicionamentos em defesa de uma educação profissional pública e sistêmica e intenções de redefinir o financiamento, basicamente para privilegiar a destinação de recursos ao setor público de educação profissional. No final do texto, a autora retoma limites de situações geradas pelo financiamento e organização da educação profissional durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e explicita o desafio de construção de uma concepção de educação profissional estada numa perspectiva de desenvolvimento econômico e social do país.

No artigo seguinte, João Ferreira de Oliveira e Luiz Fernando Dourado tratam da ampla reforma da educação superior realizada a partir da segunda metade da década de 1990, buscando, em especial, problematizar o reordenamento da educação superior com base em elementos da teoria do valor-trabalho. Os autores pontuam os movimentos de diversificação e diferenciação institucional, a partir de mudanças na organização e gestão do ensino superior, resultando numa naturalização das instituições não-universitárias e expansão do acesso através da expansão do setor privado, alinhando-se, dessa forma, a legislação e as políticas públicas de ensino superior aos processos de reforma do Estado e de subordinação do trabalho acadêmico ao mercado ou aos interesses do capital produtivo. Para a compreensão desse último aspecto, um primeiro elemento da teoria do valor-trabalho analisado é a subsunção formal e real do trabalho ao capital, desvelando-se características de organização das instituições de ensino superior, diferenciando-se as públicas das privadas, que permitem detectar graus de subordinação à lógica de mercado. Outro elemento é o do significado de trabalho acadêmico produtivo e improdutivo, aspecto discutido através do aporte das análises de Marx sobre mais-valia e trabalho produtivo nas condições de produção material e não-material, apontando-se a vulnerabilidade das universidades às demandas do mercado diante da possibilidade do trabalho acadêmico produzir mercadorias e vender serviços. Mesmo que do ponto de vista do capitalismo o trabalho acadêmico em uma universidade pública seja improdutivo, a imposição de uma lógica produtivista pela reforma do ensino superior pode ser detectada no papel que é conferido às instituições e nos processos de (re)organização institucional.

No quarto artigo da coletânea, Clementina Marques Cardoso apresenta uma reflexão sobre a formação do ter-

ceiro setor em Portugal e na Inglaterra, mais especificamente as formas de governo, financiamento, gestão e avaliação escolares que emergem com sua expansão e que estão alterando as formas e os espaços para o exercício da democracia e as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. A autora demarca cuidadosamente a abrangência dos conceitos e dos contextos de referência, indicando, assim, distinções e procedimentos metodológicos que podem ser aproveitados em outros estudos sobre a temática. Na área da educação, em Portugal e na Inglaterra, o emergente terceiro setor possui importantes similitudes no que diz respeito à sua contribuição para que se operem mudanças nas concepções e práticas de serviço público educacional. Em Portugal, a autora acentua áreas do terceiro setor que vêm se materializando nas últimas décadas, consolidando-se por meio de patneriados entre setores públicos e privados, e acentua características de um terceiro setor não-tradicional, cuja dimensão é internacional e que assenta seus alicerces na promoção do ensino não-laico e na liberdade de escolha dos pais quanto à escola que seus filhos devem frequentar. Na Inglaterra, a autora descreve a um terceiro setor emergente que se aproxima dos valores do mercado e que é apoiado pelo Estado, apoio que está no topo da agenda dos governos. Nesse país, vem se consolidando um terceiro setor que emerge como se fosse um segmento ou uma extensão do Estado, mas com uma autonomia que lhe permite exercer funções do Estado e redirecionar os serviços necessários à garantia dos direitos sociais. Na conclusão, a autora questiona as implicações de atuação desse setor emergente que age ativamente no espaço de definição política.

No quinto artigo, Carmelita Cristina de Oliveira Bueno e Mônica de Carvalho Magalhães Kassar abordam a participação do terceiro setor na modalidade da educação especial das pessoas com deficiências, área na qual a atuação de instituições particulares assistenciais pode ser considerada “antecipadora” da proposta de “publicização” propugnada no âmbito da reforma do Estado desencadeada em meados dos anos de 1990. Retomam concepções e estratégias definidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, tais como as delimitações de áreas de atuação do Estado e a inclusão dos serviços educacionais no âmbito dos “serviços não-exclusivos” do Estado e, portanto, passíveis de administração pelo setor “público não-estatal”. Acrescentam ao contexto de reforma o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil, instituído no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o qual inclui legislação que afeta diretamente as entidades filantrópicas de atendimento às pessoas com deficiência. As autoras discutem a recorrente ausência, no Brasil, de atendi-

mento educacional público às pessoas com deficiências, apresentando-se, concomitantemente, a atuação de instituições não-governamentais que ocupam o espaço do Estado e dele recebem auxílios ou incentivos. As autoras exemplificam a presença do terceiro setor na educação especial através da análise de dados de censos escolares da rede de ensino de Mato Grosso do Sul, comprovando a significativa proporção de matrículas na rede privada e a situação de concentração relativamente maior do número de instituições filantrópicas na educação especial. Apresenta-se, assim, um caso exemplar da “divisão de responsabilidades” prevista na reforma do aparelho de Estado.

No sexto artigo, Thereza Adrião e Vera Peroni tratam do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), analisando-o enquanto estratégia de implantação de uma gestão típica do terceiro setor na escola pública brasileira no contexto de crise do capitalismo que conduz a redefinições da política educacional na década de 1990. As autoras argumentam que as mudanças propostas para a área da educação têm como substrato um diagnóstico que localiza na crise do Estado a origem da crise do capitalismo, diagnóstico este comungado pelo neoliberalismo e pela “terceira via”. Antecedendo o exame do PDDE, é composto um marco de análise no qual são identificados elementos essenciais dessas duas correntes no que diz respeito a prescrições para a reforma das instituições públicas e organização mais geral do Estado, ao que foram acrescidas a discussão sobre a definição de terceiro setor e a exposição de fundamentos e arranjos institucionais presentes na proposta de constituição de um setor público não-estatal no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1995. O PDDE é sinteticamente caracterizado, realçando-se que o formato de gestão dos recursos desse Programa insere-se na perspectiva de constituição de organizações públicas não-estatais, pela exigência de criação de uma unidade executora, essa uma entidade privada sem fins lucrativos, cuja atuação se dá em paralelo à estrutura formal de gestão das instituições públicas. Dessa forma, o modelo de gestão do PDDE vai ao encontro da perspectiva de expansão institucional do “quase-mercado” do neoliberalismo e da proposta de consolidação de uma esfera pública não-estatal da “terceira via”, modelo cujo impacto no funcionamento e gestão da escola pública merece investigações.

A explicitação dos conceitos de público e privado na Constituição Federal de 1988 (CF) é objeto do sétimo artigo da coletânea, de Romualdo Portela de Oliveira. Na introdução, o autor identifica grupos que atuaram na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 com propostas distintas quanto à destinação das verbas públicas para a educação, tendo-se consagrado, no texto constitucional, a

identificação entre público e estatal, contudo, diferenciando-se, no âmbito do setor privado, instituições sem fins lucrativos e com finalidade lucrativa. Essa situação leva à problematização dos usuais conceitos de público e privado, procedendo o autor a um exame de noções de público e privado incorporadas pela Constituição. Uma primeira conceituação, presente nas constituições brasileiras anteriores e na parte relativa à ordem econômica da atual CF, associa “público” a “estatal”, enquanto que o “privado” diz respeito ao “não estatal”. Uma segunda conceituação emerge da possibilidade de existência de escolas que tenham finalidade lucrativa, possibilidade essa que constitui novidade no ordenamento jurídico brasileiro e que implica considerar a educação como mercadoria, como área mercantilizável; da consagração de um setor educacional privado mercantil, aparece um setor privado “sem fins lucrativos” que pode receber recursos públicos. É esboçada uma terceira definição, que está presente na CF na parte referente às telecomunicações, pela qual distingue-se o público, o estatal e o privado como categorias complementares. O autor finaliza o texto acentuando a necessidade de enfrentar e defender a eficiência e a qualidade dos serviços públicos estatais a fim de deter o florescimento de arranjos privatizantes.

No último artigo da coletânea, Nina Beatriz Stocco Ranieri apresenta uma série de argumentos e fundamentos que por ela foram elaborados como um parecer versando sobre a oferta de um curso de especialização *lato sensu* pela Escola Superior de Advocacia da Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA/OAB-SP), ilustrando a formação/atuação de uma entidade “pública não-estatal” na área da educação superior, a qual estabelece vínculos com o Poder Público dadas suas atribuições de credenciar, autorizar e avaliar a qualidade das instituições educacionais. Num primeiro momento, a autora expõe a natureza, finalidades e condições organizacionais da ESA/OAB-SP, destacando a competência comprovada e a legalidade do propósito de oferecimento de cursos de especialização. No passo seguinte, seus argumentos levam à indicação de que a ESA/OAB-SP deveria localizar-se no sistema de ensino estadual paulista, em razão de sua natureza pública, de sua manutenção por entidade de natureza pública (a OAB) e da organização federativa da OAB, a qual implica que a manutenção da Escola seja de competência de uma entidade pública autárquica de base estadual (a Seccional de São Paulo da OAB). Coerente com a argumentação da natureza jurídica pública da OAB, indica que à Escola não deveria ser atribuída personalidade jurídica própria e recomenda a inclusão de dispositivos em normas e na legislação da OAB a fim de referendar a compreensão

de que as escolas superiores de advocacia são órgãos da OAB. Por fim, informa que a ESA foi credenciada junto ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo para o oferecimento de cursos de aperfeiçoamento profissional na área jurídica.

Nalú Farenzena
Doutora em educação, professora da Faculdade de
Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FACHED/UFRGS - Av. Paulo Gama, 110, prédio 12.201,
sala 1004, Porto Alegre, CEP: 90.046-9000 -
nalu@edu.ufrgs.br.
