

O PÚBLICO, O ESTATAL E O PRIVADO NO PENSAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO *THE PUBLIC, THE STATE AND THE PRIVATE IN BRAZILIAN EDUCATIONAL THINKING*

Nicholas DAVIES¹

RESUMO: O artigo faz um levantamento das discussões travadas sobretudo entre educadores no campo progressista/marxista na década de 1980/1990 em torno das noções do público, do estatal e do privado em educação, com o objetivo de mapear pontos consensuais e divergentes e também lacunas, insuficiências e contradições entre eles, para oferecer uma contribuição na construção de um conceito de educação pública. O estudo se baseia em textos, artigos ou capítulos de livros de tais autores e, dentre as várias posições sobre o tema, ressaltamos as seguintes: (1) a escola estatal é espaço de confronto de interesses privados; (2) a sua burocracia é marcada pelo clientelismo; (3) o importante é o seu funcionamento e uso, não a sua propriedade; (4) não se deve confundir o espaço público com o espaço estatal; (5) é preciso imprimir um caráter popular à escola estatal, sob o controle da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Público. Privado. Pensamento educacional brasileiro.

INTRODUÇÃO

Pretendo aqui fazer um levantamento das discussões travadas sobretudo entre educadores no campo progressista/marxista na década de 1980/1990 em torno da noção do público, do estatal e do privado em educação. Não tenho a pretensão de ser exaustivo, mas creio que os autores e instituições sejam bastante representativas do conjunto das discussões e polêmicas. Ao fazer este levantamento, o meu propósito é mapear pontos consensuais e divergentes e também lacunas, insuficiências e contradições entre estudiosos do assunto, para oferecer uma contribuição na construção de um conceito de educação pública que, ainda que considere fundamental o financiamento da educação pelo Estado, sublinhe a necessidade de essa educação ser revolucionada nos seus objetivos e práticas.

Vários autores já enfatizaram a importância de não se confundir o estatal com o público em educação e esboçaram elementos para a definição de uma nova educação pública que, no entanto, ainda me parecem insuficientes. Vanilda Paiva (1984, p. 41), por exemplo, resumindo os resultados de Seminário sobre Educação Popular realizado no início dos anos 80, revela que “Em que pese a maioria dos participantes [do Seminário] ter defendido a expansão da escola pública, houve os que enfatizaram a distinção entre a escola pública (de todos da comunidade) e a escola estatal”, apresentando esta última como uma escola dos partidos no poder. Moacir Gadotti

¹ Professor da Faculdade de Educação da UFF (Universidade Federal Fluminense), Niterói, RJ. Graduado em História, Mestrado em Educação pela UFF e Doutor em Sociologia pela USP. Endereço eletrônico: nidavies1@hotmail.com.

(1988), por sua vez, aponta a necessidade de se mudar o caráter da escola estatal existente, que ele classifica de burguesa, e imprimir a ela um caráter popular, sob o controle da sociedade civil (1988). Marília Sposito (1989), professora da Faculdade de Educação da USP, num estudo sobre a participação popular na escola, denuncia que a escola gerida e mantida pelo aparato estatal “não é necessariamente pública. Pelo contrário, é no sistema de ensino que encontramos com maior profundidade, pelo caráter clientelista da burocracia escolar, uma enraizada mentalidade privatista da coisa pública”. Gohn (1992, p. 94), ao examinar o conceito de público em que se basearam as propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, aponta as dificuldades e as ambiguidades de se trabalhar com a categoria do público quando tomado como sinônimo de estatal, “quer seja de forma restrita (em oposição ao privado), quer de forma ampliada (como somatória da sociedade civil e sociedade política)”. Miguel Arroyo (1995, p. 41), professor da Faculdade de Educação da UFMG e ex-secretário municipal de Educação de Belo Horizonte, também define a escola estatal como “não-pública, espaço de confronto de interesses privados”. Renato Janine Ribeiro (1996), do Departamento de Filosofia da USP, em proposta apresentada ao Conselho da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em 7 de julho de 1996, também ressalta a importância de não se confundir “o público com o estatal e entrever uma dimensão do público desligada da questão da propriedade, acentuando seu funcionamento e uso”, pois “uma universidade estatal, ao funcionar para fins estritamente privados, será menos pública que uma universidade de propriedade confessional, voltada para causas mais amplas”. Janete Azevedo (1997, p. 114) também alerta para a necessidade de construção do “espaço público, o qual, necessariamente, em nossa realidade, não pode ser confundido com o estatal”. Por fim, Vitor Paro (1997, p. 17), ao discutir a gestão democrática da escola pública, avalia que “No caso da escola mantida pelo Estado, somente o costume generalizado nos leva a chamá-la pública, já que esta palavra constitui apenas um eufemismo para o termo “estatal”, ou a expressão de uma intenção cada vez mais difícil de se ver concretizada”.

Se já existe, pois, um certo consenso de que o estatal não é necessariamente público, a definição do que vem a ser público encontra muitas divergências, ainda que haja pontos consensuais entre alguns autores, como veremos mais adiante.

PÚBLICO NÃO-ESTATAL: DIFERENTE DO PRIVADO?

Nos anos 80, sobretudo por ocasião dos debates em torno da educação no período anterior à Constituinte e durante ela, a polêmica em torno do público e do privado adquiriu nova feição por conta de entidades que não se reivindicavam nem privadas, nem estatais, mas públicas. Para demarcar a sua diferença em relação às escolas estatais e também em relação às privadas de objetivo declaradamente empresarial, ou seja, com fins lucrativos, cunharam o termo de ‘público não-estatal’ para designar suas atividades. Segundo Vieira (1987, p. 8), a Comissão de Estudos Constitucionais elaborou em 1986, para a Constituinte, uma proposta que dissolvia a diferença entre

o estatal e o privado através da aceitação de uma terceira via, que, denominada de comunitária, poderia receber recursos públicos. Essa proposta teria contado com a adesão de “altas esferas da burocracia estatal”. De acordo com Tramontin e Braga (1988, p. 17-18), num estudo sobre as universidades comunitárias publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a instituição comunitária teria uma especial dimensão pública porque (1) a instituição mantenedora não teria interesse empresarial, mas sim um objetivo social, (2) “seus bens não são propriedade de ninguém em particular, não são transmitidos por herança e têm uma profunda vinculação ou com a região ou com um amplo contingente da população”, (3) os cargos de direção da entidade seriam rotativos, (4) “o controle e a participação no poder está com amplos segmentos da sociedade civil, através de suas organizações mais representativas”. Os autores enfatizam que “o conceito de público aplicado às universidades comunitárias não é jurídico, mas sociológico”, explicando que “uma instituição é pública quando expressa de fato, e não apenas juridicamente, os interesses coletivos da sociedade, de tal modo que estes configurem-se como hegemônicos na dinâmica da instituição”. (TRAMONTIN; BRAGA, 1988, p. 18).

É frágil a argumentação em defesa do caráter comunitário de tais instituições. Em primeiro lugar, embora muitas aleguem não ter fins lucrativos, mas objetivos sociais, os seus lucros não são registrados como tais, mas como excedente financeiro ou contribuição à entidade mantenedora (que deveria se chamar, na verdade, entidade mantida, pois são esses excedentes que permitem a sua manutenção), conforme mostra Jacques Velloso (1988). Os outros itens também são frágeis, como mostra Cunha (1991, p. 369-370):

O fato de uma instituição não ‘ter dono’ individual ou explícito, nem ter uma ligação ostensiva com grupos familiares ou empresariais, não a faz ‘comunitária’. Nem mesmo o fato de os cargos de direção serem rotativos. Características semelhantes podem ser encontradas em empresas organizadas segundo o regime jurídico das sociedades anônimas. Por outro lado, o controle dessas universidades não pode ser visto como sendo feito por ‘amplos segmentos da sociedade civil’. Quem as controla é a burocracia religiosa, no caso da Igreja católica, com direção monárquica, absolutista e vitalícia.

O ensino público não-estatal também foi defendido por Luís Eduardo Wanderley (1988, p. 366), que apontou o equívoco de se considerar o estatal sinônimo de público, pois o Estado, na formação social capitalista, “privilegia os setores dominantes e, em certos momentos, beneficia-os com exclusividade”, só contentando os setores dominados em função da “correlação de forças existentes na sociedade civil e do jogo de força no interior dos aparelhos de Estado”. Para Wanderley, citando a obra *Ensino pago: um retrato sem retoques*, de Carlos Benedito Martins, o critério definidor do caráter público de uma instituição não seria a propriedade jurídica, mas sim a sua finalidade de obtenção de lucro ou não.

Na determinação da distinção entre instituição pública e privada, o fundamental [...] não é a questão da propriedade jurídica, mas o fato das unidades de ensino

determinarem-se ou não como empresas capitalistas, ou seja, regerem-se ou não pela lógica da acumulação de capital. Desta forma, todas as instituições de ensino de propriedade estatal e alguns de direito privado que não estão voltadas à obtenção do lucro, pertencem ao setor público. (WANDERLEY, 1988, p. 368).

Este critério carece de fundamento pela mesma razão apontada linhas atrás para contestar a definição de que a universidade seria pública se não visasse lucro, uma vez que o lucro dessas instituições supostamente sem fins lucrativos é escamoteado por expressões como ‘contribuição à entidade mantenedora’. Assim, mesmo que a instituição educacional pertencente a uma ordem religiosa ou a uma mantenedora classificada legalmente como filantrópica se declare sem fins lucrativos, isso não significa que nela não ocorra a reprodução do capital, muito embora o excedente financeiro ou lucro seja usado para manter as atividades extra-educacionais, por mais louváveis e dignas que elas sejam, como exemplificadas pelo depoimento do ex-Ministro da Educação Aloísio Mercadante, na época integrante da Associação de Professores da PUC de São Paulo, que, em simpósio promovido pela Andes (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) em meados dos anos 80 sobre o público e o privado, defendia a destinação de verbas públicas para universidades particulares que tivessem caráter público, o qual seria definido, entre outros critérios, por projetos de cunho social: menores abandonados, presos, saúde à população. (ANDES, 1984, p. 20-21).

Se o conceito de público não-estatal visto acima era num momento reivindicado apenas pelas instituições ditas comunitárias ou classificadas legalmente como sem fins lucrativos, num outro - na discussão da educação na Constituinte de 1987-88 - sofreu uma dilatação tão grande que praticamente resultava na consideração de todas as privadas como públicas. Pinheiro (1996), numa tese de doutorado sobre o público e o privado na Constituinte de 87-88, revela que, além do público estatal e do público não-estatal, as escolas privadas representadas pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) reivindicavam o caráter público do serviço que prestam e verbas públicas para si com base no argumento de se submeterem às mesmas normas emanadas dos órgãos estatais, e de que a família deveria ter o direito de escolha da escola, cabendo ao Estado apenas dar condições para o exercício dessa escolha, através de subsídios. Ao contrário desse grupo de escolas privadas de fins lucrativos, um outro grupo na Constituinte, representado pela ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas), a AEC (Associação de Educação Católica) e a CNEC (Campanha Nacional de Escolas da Comunidade), reivindicava o direito legal de receber recursos públicos com base na alegação de não terem fins lucrativos e serem idôneas para a prestação de serviço educacional de interesse público. Um terceiro grupo foi o representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que defendia o ‘público’ como escola mantida pelo Estado. Tivemos, assim, nas discussões da educação na Constituinte de 1987-88 três conceitos sobre o público, segundo a pesquisa de Pinheiro (1996): “o público mantido pelo Estado: o público não-estatal: e o público como serviço público”.

O resultado final na Constituição de 1988, no tocante à destinação das verbas públicas, foi uma vitória do grupo de escolas que se intitulavam comunitárias, confessionais e filantrópicas (o grupo do ‘público não-estatal’) e das escolas privadas de fins lucrativos, pois o Art. 213 permite que os recursos públicos sejam dirigidos a

escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988).

Outro grupo de escolas privadas, que não se definem como sem fins lucrativos, embora não beneficiadas com o *caput* e incisos I e II do Art. 213 (transcritos acima), foi contemplado com o § 2º do Art. 213: “As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público”. (BRASIL, 1988). Como não há restrição à natureza das instituições onde se realizam tais atividades universitárias, qualquer uma, com ou sem fins lucrativos, poderá receber recursos públicos.

CONSTRUINDO UMA ESCOLA ESTATAL PÚBLICA: OBSTÁCULOS E PROPOSTAS

Vários autores, reconhecendo a presença de características privatistas na educação estatal, têm discutido os obstáculos à sua publicização e oferecido elementos para superá-los e avançar na construção de uma escola pública que seja não só financiada pelo Estado, como a serviço e sob o controle da maioria da população. Moacyr de Góes (1989, p. 51), sintetizou muitas das questões que dividiam os educadores progressistas nos anos 70 e 80 a respeito da conceituação de educação ‘popular’, que entendemos ter sentido bastante semelhante ao atribuído aqui a ‘público’.

O que é popular em educação? O popular seria colocar a educação a serviço da organização política das classes populares? O popular seria assegurar a universalização da escola gratuita, garantindo a educação fundamental para todos - proposta que somente o Estado poderá executar? O popular seria a participação da comunidade e dos educandos na definição de conteúdos, programas e currículos? Isto seria o popular, mesmo que fosse administrado por pequenos grupos politizados e sem condições de assegurar a universalização da escola? Isto seria possível no âmbito da escola oficial? O popular seria a eleição de diretores de escolas públicas por professores, alunos, funcionários, associações de pais e mestres? O popular só teria condições de emergir se não fosse “contaminado” pelas ideologias institucionais e/ou do Estado?

Saviani (1985, p. 12) é um dos que critica a visão de que o estatal possa ser sinônimo de público e, no início dos anos 80, no texto “Em Defesa da Escola Pública”, alertava para os riscos de os educadores progressistas adotarem, na disputa

que se avizinha entre o estatal e o privado na Constituinte, a perspectiva liberal que inspirou a campanha em defesa da escola pública na década de 1950, por ocasião da tramitação do primeiro projeto de LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), pois supunha “um Estado neutro que pairava acima das diferenças de classe, configurando-se no guardião dos interesses da sociedade em seu conjunto”. Faz um alerta para não se incorrer no equívoco de “encarar os ensinos privado e público como duas modalidades separadas que se contrapõem em bloco”. (SAVIANI, 1985, p. 14), uma vez que haveria uma articulação entre, de um lado, as escolas particulares de 1º e 2º graus (níveis de ensino que seriam hoje o fundamental e o médio, respectivamente) e as universidades estatais, e, de outro, entre as estatais de 1º e 2º graus e o ensino privado em nível superior. Enquanto os alunos de famílias de origem social mais favorecida frequentavam as escolas particulares de 1º e 2º graus, que iriam garantir-lhes vagas nas universidades oficiais, com os de renda mais baixa acontecia o inverso, pois estudavam nas escolas estatais para ingressar nas faculdades particulares. Um dos objetivos de Saviani era criticar análises e propostas no campo progressista que centralizavam a defesa da escola pública no ensino superior sem levar em conta a composição social dos estudantes e as necessidades sociais mais amplas da população. A perspectiva da publicização nos anos 80 não poderia cair na “ilusão liberal” dos intelectuais brasileiros que, nos anos de 1950, limitaram-se a defender a destinação de verbas públicas só para escolas públicas, para evitar o seu uso pelas escolas privadas, não se preocupando com a “questão da educação popular (alfabetização, educação política das massas, absorção pelo ensino primário de toda a população em idade escolar, correção dos altos índices de evasão e repetência)”. (SAVIANI, 1985, p. 13), que não teria sequer figurado nos debates do movimento em defesa da escola pública entre 1946 e 1963, segundo o autor.

Negando o caráter público ao Estado e inspirando-se na *Crítica ao Programa de Gotha*, de Marx, o autor propõe que a educação pública seja retirada da tutela do Estado e passada ao controle da sociedade civil, o que não significa que o Estado devesse se desobrigar da educação. Caberia a ele garantir as condições de funcionamento das escolas (recursos, prédios), porém a educação ficaria sob controle da sociedade civil. “Trata-se, pois, de retirar a educação da tutela do Estado. Isto significa que cabe à sociedade civil exercer o controle da educação em geral e, principalmente, daquela ministrada pelo Estado”. (SAVIANI, 1985, p. 20). Este processo de submeter a educação estatal ao controle da sociedade civil exigiria dois movimentos concomitantes. Um consistiria em uma vigilância e controle das verbas públicas e do ensino ministrado pelo Estado por parte de organismos representativos das camadas populares. Outro seria o desenvolvimento de projetos educativos inteiramente autônomos em face do Estado pelas organizações das camadas populares.

Estes elementos para a publicização do estatal, embora valiosos, apresentam dificuldades de concretização, sobretudo dentro da ordem burguesa. Em primeiro lugar, a proposta de se retirar a educação da tutela do Estado não parece viável, pois nenhum Estado irá querer financiar atividades que ele não controle, mesmo que for-

temente pressionado por uma sociedade civil organizada, o que está longe de existir no Brasil. Em segundo lugar, a sociedade civil é também a esfera do privado e sua ação não é garantia de publicização do Estado, conforme reconhece o próprio Saviani (1985, p.20): “a expressão ‘sociedade civil’ pode indicar simplesmente os organismos privados que cimentam a dominação, isto é, que legitimam, pela hegemonia e pelo consenso, a coerção e a repressão”. Mais adiante, discutimos os problemas presentes no uso do conceito de sociedade civil. Apesar de os elementos trazidos por Saviani serem importantes para a publicização do Estado, falta em sua contribuição uma discussão central sobre os limites e possibilidades de realização de suas propostas nos marcos do capitalismo brasileiro. Se o ensino estatal pode ser tornado público pelo controle feito pelas organizações populares, em que medida isso é possível no capitalismo?

Além deste controle de natureza externa sobre o Estado por parte de organizações das camadas populares, Saviani propõe, com o desenvolvimento de projetos educativos autônomos por parte dessas organizações, o que seria um controle interno, que, em última análise, parece apontar para a dissolução do Estado. Essa proposta, ainda que apenas esboçada, representa um avanço em relação à maioria das propostas de publicização do estatal, que têm se limitado ao controle de natureza externa, através de mecanismos como descentralização do processo decisório, gestão democrática da escola ou no máximo do sistema educacional. Com a proposta de projetos educativos autônomos, Saviani sublinha a necessidade de as camadas populares não só se apropriarem das decisões sobre o aparelho escolar/sistema educacional, mas também mudarem os processos que se passam em seu interior.

No final dos anos 80, Moacir Gadotti (1988, p. 8) trouxe também uma contribuição para “transformar a escola pública estatal em escola pública popular, mudando seu caráter”, diante da necessidade de democratizar, não apenas o acesso, através da expansão da rede, mas também a estrutura, a mentalidade dominante, as relações pedagógicas e os processos educacionais. Criticando os educadores que defendem uma “escola pública não-estatal”, com o Estado fornecendo os recursos e a comunidade assumindo o controle, Gadotti argumenta que o ensino, “para ser democrático e popular, deveria ser inteiramente gratuito e universal, de livre acesso a todos, em todos os níveis, público e leigo, criado e mantido pelo Estado” (...) “ministrado numa escola pública estatal, não burocratizada, crítica, criativa, numa palavra, *autônoma*, isto é, sob a hegemonia da população”. (GADOTTI, 1988, p. 8 - grifo no original). Defendendo uma posição semelhante à de Saviani, de que a educação pública seja retirada da tutela do Estado, Gadotti (1988, p. 14-15) propõe “romper com a concepção tecnoburocrática e empresarial da escola pública, que privilegia a racionalização, a burocratização, a divisão social e técnica do trabalho e a fragmentação do saber”, através da criação de “Conselhos Populares, democraticamente eleitos e com caráter deliberativo, em todos os níveis (Municipal, Estadual e Nacional)”, para promover uma “educação popular, descentralizada, crítica e criativa”. Embora a crítica de Gadotti ao caráter não-público da escola estatal seja procedente, a sua

proposta de educação “descentralizada, crítica e criativa”, sob controle popular, além de ser vaga (o que é uma educação “crítica e criativa?”), não enfrenta o problema da composição e natureza desses Conselhos Populares, que, segundo Gadotti, seriam responsáveis pela publicização da escola estatal. Ora, numa sociedade de classes, tais Conselhos refletirão necessariamente as contradições sociais que a permeiam e os mesmos traços privatistas que o autor identifica no Estado também estão presentes nos Conselhos Populares.

Em meados dos anos 90, Miguel Arroyo (1995, p. 41) também apontou vários elementos privatistas na escola estatal e esboçou alguns elementos para torná-la pública. Denunciou o clientelismo - “a escola não passava de uma moeda de troca de favores entre o poder central e as elites locais” - e sublinhou a necessidade de “democratizar as estruturas e instituições. Torná-las espaços públicos ou espaços de direitos, de interesses coletivos”, porém alertou para não se confundir “a gestão coletiva do público com a autonomia das escolas que descaracteriza sua função pública e desobriga o Estado”. Enfatizou a importância do movimento dos professores para a construção da escola como um espaço público, “colado a um projeto sócio-cultural”. Embora o autor não defina a natureza desse projeto, ele parece apontar a necessidade da participação de amplos setores da população na publicização da escola estatal, e não apenas dos professores ou dos que ganham a vida na escola.

Qual o conteúdo da publicização, para o autor? Embora ele não pretenda fazer no artigo uma discussão exaustiva do seu conceito de público, esboça alguns elementos que merecem comentário. Um é de que ela não deva estar voltada para atender as necessidades do mercado. Essa proposta carece de consistência porque o autor não a vincula a um projeto de sociedade regida pela lógica que não seja a do mercado. Ora, em qualquer sociedade dominada pelo mercado, as suas várias instâncias tenderão a refletir, em maior ou menor grau (de acordo com a correlação das forças sociais, das tradições e das mediações institucionais/culturais), as necessidades diretas ou indiretas do mercado. Portanto, uma proposta de educação sem vinculação com o mercado só faz sentido acompanhada de uma proposta de ruptura com a lógica do mercado.

Outro elemento para a publicização seria fazer da escola estatal um “espaço público dos valores, da memória, dos símbolos, das vivências, das tradições, das identidades coletivas dos diferentes grupos e etnias”, evitando-se a marginalização dos saberes, valores e memória coletivos. (ARROYO, 1995, p. 41-44). Embora essa proposta possibilite incorporar à escola o saber construído pelas classes populares/trabalhadoras em seu cotidiano e geralmente negado e desvalorizado pela cultura escolar, ela comporta alguns problemas. Um é o de que tais valores, símbolos dos diferentes grupos e etnias são fortemente carregados de privatismo, conforme analisado por Silke Weber (1991) e também reconhecido pelo próprio autor, que diz que a cultura (no sentido de mentalidade) brasileira é fortemente marcada pelo privado. (ARROYO, 1996). Se, para a construção de uma escola pública, é fundamental incorporar o saber que os alunos trazem de casa, do bairro, da vida em geral, é impor-

tante também não esquecer que o saber ‘popular’ não vem ‘puro’, sendo uma combinação de elementos contraditórios, uns de opressão, outros de libertação. A questão consiste em saber como este saber será incorporado e trabalhado pela escola, não no sentido de idolátrá-lo, mas no sentido de superar as suas próprias limitações com o objetivo estratégico de eliminar as condições de opressão/exploração em que vivem os grupos, etnias e classes sociais. Entretanto, Arroyo parece apenas propor a entrada da cultura marginalizada na escola e não a necessidade de sua radical recriação, de sua refundação.

Em outro texto, resultado da transcrição de sua palestra proferida na IV Conferência Nacional de Educação promovida pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), em outubro de 1995, sublinha a necessidade de construção de uma cultura do público e aponta alguns obstáculos para essa construção dentro da escola, como o corporativismo dos professores, que consideram “como suas tanto a aula como a disciplina e a carga horária” (ARROYO, 1996, p. 29), e não abrem mão do seu direito de julgar e até reprovar. Segundo Arroyo (1996, p.29), a “mesma idéia de posse e propriedade continua nos Estatutos do Funcionalismo Público, como também nas concepções de carreira, muitas vezes defendidas pelos sindicatos”. Apesar de Arroyo identificar essas e outras práticas privatistas dentre profissionais da educação, é deles que deve partir a “iniciativa de desprivatizar o que há ainda de privado na escola pública” (ARROYO, 1996, p. 31), o que pressupõe um projeto mais amplo de escola (que não se limite aos interesses corporativos daqueles que nela trabalham) e de sociedade e, portanto, um envolvimento de diferentes grupos e classes sociais comprometidos com uma nova ordem social.

Também Vitor Henrique Paro (1997, p. 17) aponta a necessidade de publicização da escola estatal, que “só será verdadeiramente pública no momento em que a população escolarizável tiver acesso geral e indiferenciado a uma boa educação escolar”, o que seria garantido “pelo controle democrático da escola, já que, por todas as evidências, conclui-se que o Estado não se tem interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade”. Por isso, a participação da comunidade na escola seria fundamental, pois se supõe ser ela a mais diretamente interessada na qualidade do ensino. Um dos problemas da análise de Paro é enfatizar a dimensão micro, o interior da escola, como se a democratização das relações no interior da escola fosse condição suficiente para a publicização. Ora, tal publicização requer não apenas isso, mas também a realização de algumas das mudanças propostas por Saviani, Gadotti, Arroyo. Mais do que isso, é preciso uma visão estratégica para a publicização da escola estatal, que ligue o micro ao macro, não só no campo educacional, mas na sociedade como um todo. O praticismo e o espontaneísmo aparentemente valorizados por Paro (1997, p.18) - a “democratização se faz na prática” - não são suficientes para a construção de um projeto de publicização plena da educação estatal.

A avaliação de que a educação estatal não é pública também é esposada por Cristovam Buarque (1995, p.45), que, num longo artigo sobre a universidade estatal,

afirma que “O grande desafio da universidade brasileira para os próximos anos não é privatizar o ensino estatal, com base em míopes e equivocados conceitos de justiça; é tornar pública a universidade hoje apenas estatal, pondo-a a serviço do público”. Para Buarque (1995, p.45), isso significaria fazer a universidade pública atender “às necessidades da população e da construção do futuro da nação, em vez de atender apenas à demanda atual da minoria rica”. Embora o autor denuncie corretamente o elitismo e, portanto, o privatismo na universidade pública, a sua proposta de publicização é ambígua e insuficiente, pois dá a entender que a publicização seria fazer a elite intelectual formada pela universidade servir tanto ao povo quanto à elite econômica intelectual e social, e não apenas a essa última.

A injustiça da universidade está em que todos aqueles que dela saem trabalham apenas para os ricos, em decorrência da estrutura, do currículo e dos métodos de trabalho. Formar a elite intelectual não é erro, é obrigação. Errado é só servir à elite econômica e social. (BUARQUE, 1995, p. 44).

Ora, a universidade estatal não é uma ilha e tende a refletir, em maior ou menor grau, as imensas desigualdades existentes na sociedade como um todo e é um equívoco esperar que a elite intelectual por ela formada sirva igualmente a todos, desde os ricos até os pobres. A não ser que tenhamos a expectativa de os intelectuais estarem imunes aos condicionamentos sociais e, portanto, igualmente sensíveis às demandas de todos os grupos e classes sociais.

Entendendo ainda a publicização como oferta de serviços a toda a população com o máximo de qualidade, Cristovam Buarque, Ministro da Educação no primeiro ano do governo Lula (2003) e senador da República há vários anos, propõe um conjunto de alianças para a realização dessa tarefa: aliança com o povo e o país, aliança com a cultura nacional, aliança com demais universidades, aliança com a sociedade.

Outra proposta de publicização da escola estatal viria do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em estudo sobre a educação no MST, Sérgio Haddad e Maria Clara Di Pierro (1994, p.22) indicam que o MST estaria tentando desenvolver um “novo conceito de escola pública, mantida com recursos estatais mas orientada pelos interesses da comunidade”, entendida essa num “sentido mais amplo que os usuários diretos da escola.” Com a avaliação de que a escola tradicional “acelera o êxodo rural, porque desenvolve conteúdos e práticas urbanas e é alienada da realidade do homem do campo”, o MST pretende uma escola integrada às comunidades e na qual elas participem ativamente, em que a criança integre teoria e prática ligados à luta pela terra e ao trabalho agrícola”. A exemplo de análises vistas anteriormente, o MST entende que não é a propriedade estatal que confere caráter público à escola, mas sim “a participação democrática da comunidade na qual a escola está inserida”. (HADDAD; DI PIERRO, 1994, p. 49). Por meio dessa participação, somada à prática dos professores assentados, o Movimento procura exercer influência sobre os conteúdos e metodologias de ensino, na perspectiva de seus objetivos filosófico-

-pedagógicos. Em termos ideais, o MST objetiva que a escola se organize segundo o mesmo princípio da direção coletiva que preside a proposta de cooperação agrícola. Temos aí elementos novos para a construção da escola pública, pois a participação da comunidade aparece mais qualificada e relacionada ao processo de ensino-aprendizagem e à integração teoria-prática.

LIMITES E POSSIBILIDADES DOS MECANISMOS DE PUBLICIZAÇÃO

Examinamos a seguir os limites de algumas das propostas apresentadas para tornar pública a educação estatal. Embora estes limites já tenham sido comentados em outras partes deste trabalho, é importante ressaltá-los e apontar outros elementos para a publicização da educação estatal. Conforme vimos antes, propostas como o controle social sobre o Estado, a gestão democrática da escola e do ensino, a participação da comunidade têm sido recorrentes. Por exemplo, o Plano Nacional de Educação elaborado por um conjunto de entidades que participaram dos dois Coneds (Congressos Nacionais de Educação) realizados em Belo Horizonte em 1996 e 1997, e encaminhado como projeto de lei ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998, enfatizou a participação da comunidade e de entidades representativas da sociedade civil desde o nível micro (a escola) até o nível macro (o sistema). Embora tal participação possa ser um mecanismo de democratização, ela também permite a expressão das características privatistas presentes na “comunidade”, que não é constituída de grupos homogêneos ou interesses comuns, mas sim pela diversidade e contradições que caracterizam toda sociedade desigual. É preciso, pois, definir melhor a natureza e limites dessa participação, bem como dos diferentes segmentos da “comunidade”. O risco da idealização da sociedade civil ou da comunidade já era apontado por Cunha (1988, p. 336):

[...] a contraditória realidade brasileira tem mostrado que a sociedade civil não é o Céu que os religiosos pensam ver na Terra. Fazem parte da sociedade civil tanto os sindicatos de camponeses quanto as organizações de latifundiários; tanto as centrais sindicais de trabalhadores quanto as confederações de industriais e comerciais.

Silke Weber (1991, p. 37) também aponta o equívoco da idealização da comunidade, ao examinar outras formas de “privatização” do público no campo educacional em Pernambuco e revelar o peso das relações interpessoais no funcionamento escolar:

Esta visão de escola como extensão da casa e da família encontra fundamento na realidade vivida cotidianamente, dada a predominância do recrutamento docente via convite pessoal, no período 1964/1986, que transformou muitas escolas em domicílio familiar, congregando, além de parentes próximos que se nomeiam pelos laços de parentesco, também amigos, agregados e aliados políticos e seus respectivos parentes, tal como pode ser encontrado sobretudo no interior do Estado, se bem que algumas escolas de Recife e mesmo departamentos, divisões da própria Secretaria de Educação tendam a reproduzir este mesmo padrão.

O problema do privatismo à base de relações pessoais não é restrito a escolas estatais de Ensino Fundamental e Ensino Médio de regiões com forte tradição clientelista, como o Nordeste brasileiro. Roberto Romano (1997, p. 18), professor da Unicamp, denuncia que o mundo acadêmico também se caracteriza pelo sigilo, falta de transparência e relações de caráter pessoal:

Não é apenas o governo que manipula segredos de modo a prejudicar a cidadania. Também nós, dentro da universidade e das instituições de financiamento à pesquisa e à sua divulgação, vivemos do segredo, encoberto com o nome decoroso de ética acadêmica.

Práticas privatistas se fariam presentes até mesmo nas bancas de titulação ou efetivação nos serviços, pois elas, segundo Romano (1997, p.20), são “muitas vezes, balcões de negócio: ‘eu aprovo teu aluno e tu aprovas o meu, com notas excelentes’. É o famoso *Do ut des*, ou ‘é dando que se recebe’”.

Uma outra proposta, que guarda forte semelhança com a de participação da comunidade, tem sido a do “controle social” sobre o Estado. Ora, como já vimos antes, o “social” inclui todos os grupos e classes da sociedade e não apenas grupos e classes populares idealizados, como parece ser o conteúdo implícito na proposta de “controle social”. Outro problema dessa expressão é que pressupõe um Estado autônomo frente às classes sociais e, portanto, carece de precisão pois um certo tipo de controle “social” sobre o Estado já existe, se entendermos que o Estado atende sobretudo aos interesses das várias frações das classes dominantes. Por isso, é preciso definir a perspectiva de classe deste controle social e a possibilidade de realizá-lo dentro da ordem burguesa brasileira. Seria o caso de se indagar se tal controle social já foi alcançado em algum outro país burguês, mesmo nos de democracia menos excludente.

Além disso, se entendemos controle social como o controle por parte das organizações de trabalhadores e de explorados e oprimidos, é preciso ter claro os limites de tais organizações, que via de regra carecem de um projeto estratégico de um novo Estado (ou da extinção do Estado, dependendo da proposta) e de uma nova sociedade. De modo geral, quase sempre só trabalham com questões específicas, pontuais, corporativas, definindo-se sobretudo pela carência de algo (água, esgoto, transporte, saúde, educação, salário), não pela afirmação de um projeto global, alternativo à ordem burguesa. Contribuem para o acirramento das contradições da ordem burguesa, o desmascaramento do Estado e a obtenção de conquistas parciais, que, no entanto, na falta de um projeto estratégico, acabam se reduzindo a avanços pontuais e reforçando o corporativismo, o qual, ainda que possa representar ganho para um ou outro setor, não contribui para a publicização, pois não tem o horizonte do conjunto dos explorados e oprimidos, os maiores interessados objetivamente (o que não significa subjetivamente) nessa publicização. No caso da escola estatal, o controle social será limitado se não houver um projeto pedagógico político mais amplo que objetive mudar o caráter dela no sentido de servir a todos. Sem este projeto, o controle social sig-

nificará apenas um controle formal, no sentido de que não resultará necessariamente em mudança do caráter da escola estatal, que continuará excludente, desqualificando o saber das crianças das classes trabalhadoras/populares, e legitimando as desigualdades sociais com base na maior escolaridade.

Reconhecendo as contribuições dos autores analisados aqui para a publicização da escola estatal, penso, no entanto, que o avanço da discussão requer a definição das possibilidades disso acontecer numa ordem capitalista dependente, como a brasileira, com uma forte tradição de patrimonialismo. É possível garantir escolas estatais em quantidade e qualidade para todos sem mudar a estrutura social? É possível concretizar uma das características básicas do público - o acesso e permanência a todos - sem alterar radicalmente a natureza do Estado e da sociedade? Embora as últimas décadas tenham presenciado a expansão da escola estatal, ainda hoje o acesso a ela é deficiente do ponto de vista quantitativo. Mesmo essa expansão quantitativa foi minada pela diminuição da qualidade (entendida no sentido tradicional: falta de condições de ensino-aprendizagem, falta de professores, livros, má remuneração e sobrecarga de trabalho dos professores), reforçando e legitimando as desigualdades sociais, uma vez que as classes populares/trabalhadoras acabam recebendo um ensino que não é igual ao oferecido às camadas médias e altas, desigualdade essa que contribui para reforçar e legitimar as desigualdades sociais. Assim, uma qualidade desigual pode minar avanços quantitativos, os quais, no entanto, conforme vimos em outra parte do trabalho, ainda não alcançaram a totalidade da população. Mesmo quando as escolas estatais forem oferecidas em quantidade para todos, o seu caráter público será solapado se a qualidade deixar a desejar tanto do ponto de vista da pedagogia tradicional, ou seja, de uma pedagogia que aceite a ordem social desigual, quanto do ponto de vista de uma pedagogia que tenha como horizonte uma sociedade sem classes.

Outra característica básica da escola pública seria o seu financiamento integral com recursos da coletividade na forma de impostos. Neste sentido, todas as instituições estatais são públicas, no sentido de que é o público como um todo que a financia, ao contrário das privadas, que se sustentam com mensalidades mas também isenções fiscais e empréstimos em condições privilegiadas concedidos pelos governos. Em outras palavras, o privado é parcialmente financiado pelo público.

Outra condição, escassamente concretizada ainda hoje e dificilmente realizável plenamente numa ordem fundada na desigualdade social, seria a transparência na gestão da instituição e participação, em pé de igualdade, dos interessados no plano imediato (alunos, professores, pais, funcionários) e no âmbito mais amplo (entidades representativas da sociedade) na formulação, acompanhamento, e avaliação de decisões relativas a processos e sistemas educacionais. Neste sentido, as instituições e sistemas educacionais estatais, apesar de avanços nos últimos anos com a eleição de diretores e reitores e a participação variável dos vários segmentos da comunidade escolar na gestão, ainda estão longe de adquirir caráter público, pois continuam bastante fechados ao controle social, sendo quase sempre monopólio da burocracia.

Outra condição fundamental para a escola estatal adquirir caráter público seria a transformação de sua função social. Não basta que ela seja oferecida em quantidade e qualidade a todos, seja gerida ao nível micro (a escola) e ao nível macro (o sistema educacional) pela comunidade e seja transparente. Também é fundamental, acima de tudo, mudar a função social da escola estatal, que, embora apresente diferenças em relação à privada (onde o capital se reproduz diretamente), é semelhante a ela no sentido de que tende a legitimar a ordem social privada e atender às necessidades gerais da reprodução do capital. Tanto a privada como a estatal cumprem uma mesma função econômica, não só porque transmitem conteúdos e valores que de algum modo são funcionais às empresas, como também porque diminuem os salários médios dos trabalhadores mais escolarizados ao certificar um número maior de trabalhadores do que o mercado é capaz de absorver. Assim, seria preciso transformar radicalmente a natureza e finalidade do saber transmitido e produzido nas instituições educacionais de modo a servir aos interesses da maioria da população explorada/oprimida - os principais agentes/beneficiários diretos da publicização da educação estatal - e não aos interesses diretos ou indiretos das empresas e das classes sociais com elas identificadas.

Em última análise, a construção de uma escola verdadeiramente pública passa pela dissolução dos fundamentos da distinção entre o público e o privado, ou seja, pelo fim da

diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares; ou, mais em geral, entre a sociedade global e eventuais grupos menores (como a família), ou ainda entre um poder central superior e os poderes periféricos inferiores. (BOBBIO, 1992, p. 14-15).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto pretendeu fazer um levantamento das discussões travadas sobretudo entre educadores no campo progressista/marxista na década de 1980/1990 em torno da noção do público, do estatal e do privado em educação, mapeando pontos consensais e divergentes e também lacunas, insuficiências e contradições entre eles. Mostrou que vários deles enfatizaram a importância de não se confundir o estatal com o público em educação, reconhecendo a presença de características privatistas na educação estatal e esboçaram elementos para a construção de uma escola pública que seja não só financiada pelo Estado, como a serviço e sob o controle da maioria da população. Apontou a fragilidade do conceito de público não-estatal que teria surgido por ocasião da discussão do capítulo educacional da Constituição de 1988 e examinou os limites de algumas das propostas apresentadas para tornar pública a educação estatal, com o objetivo de contribuir para a construção de um conceito de educação pública que sublinhe a necessidade de essa educação ser revolucionada nos seus objetivos e práticas.

Nicholas DAVIES. The Public, the State and the Private in Brazilian Educational Thinking. *Educação em Revista*, Marília, v. 17, n.1, p. 19-34, Jan.-Jun. 2016.

ABSTRACT: The article summarizes discussions amongst above all progressive/marxist educators in the 1980s/1990s about the notions of public, State and the private spheres in education, with a purpose of mapping consensual and divergent views and also gaps, insufficiencies and contradictions amongst them, to provide a contribution in shaping a conception of public education. The study is based on texts, articles or book chapters of those authors and, among the various positions on the theme, we point out the following: (1) the State school is a space of conflict of private interests; (2) its bureaucracy is marked by clientelism; (3) what is important is its functioning and use, not its property; (4) the public space should not be confounded with the state space; (5) it is important to impart a popular character to the State school, under the control of civil society.

KEYWORDS: Public. Private. Brazilian educational thinking.

REFERÊNCIAS

ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior). *O poder e o saber - A universidade em debate*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1984.

ARROYO, Miguel Gonzáles. Educação no Brasil: Para Quem? Para Onde? *Revista de Educação da CNTE* (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), Brasília, Ano III, n. 3, p. 25-32, dez. 1996.

ARROYO, Miguel Gonzáles. Quando a escola se define por dentro. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, n. 6, p. 39-49, nov./dez. 1995.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. As relações sociais no Brasil, a política educacional e os desafios para uma educação de qualidade. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 107-118, jan./jun. 1997.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BUARQUE, Cristovam. Universidade: Notas para uma Autocrítica Necessária. *Advir* (Associação de Docentes da Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ), Rio de Janeiro, n. 6, p. 4-48, jul.1995.

CUNHA, Luiz Antonio. Escolas (universidades) públicas não-estatais? In: CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: Eduff; Brasília: Flacso, 1991. p. 363-371.

CUNHA, Luiz Antonio. Quem tem medo do ensino público (estatal)? *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 355-359, abr. 1988.

GADOTTI, Moacir. Escola Pública Popular. *Educação Municipal*, São Paulo, ano I, n. 2, p. 5-17, dez. 1988.

GÓES, Moacyr. Escola Popular versus Escola Pública? In: CUNHA, L. A. (coord.). *Escola Pública, Escola Particular*. 3. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989. p. 51-63.

GOHN, Maria da Glória. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. In: GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Educação*. São Paulo: Cortez Editora, 1992. p. 77-97.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. *A Educação nos Movimentos de Trabalhadores Rurais Sem Terra em Bagé e Sarandi (RS)*. Brasília: Inep, 1994 (Série Inovações Educacionais; 2). 66 p.

PAIVA, Vanilda (org.). *Perspectivas e Dilemas da Educação Popular*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Ática, 1997.

PINHEIRO, Maria Francisca S. Um conflito julgado antigo e fora de moda: o público e o privado na educação na Constituinte de 1987-88. In: FAVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 255-291.

RIBEIRO, Renato Janine. *Jornal da Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 349, p. 3, 9 agosto 1996.

ROMANO, Roberto. Universidade: relações de poder, democratização e reforma. In: *II Caderno de Educação*. Belo Horizonte: Associação Profissional dos Docentes da UFMG, 1997. p. 15-21.

SAVIANI, D. *Ensino Público e algumas falas sobre Universidade*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1985.

SPOSITO, Marília Pontes. Redefinindo a participação popular na escola. In: RIBEIRO, Vera Masagão (org.). *Participação Popular e Escola Pública*. São Paulo: CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação), 1989. p. 61-67.

TRAMONTIN, Raulino; BRAGA, Ronald. *As universidades comunitárias: um modelo alternativo*. Brasília: Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Coordenadoria de Educação e Cultura, 1988.

VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação e Sociedade*, São Paulo, ano X, n. 30, p. 5-43, ago. 1988.

VIEIRA, Sofia Lerche. O Público, o Privado e o Comunitário na Educação. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n. 27, p. 5-12, set. 1987.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. O ensino público não-estatal: uma inovação? *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 365-370, abril de 1988.

WEBER, Silke. O Público, o Privado e a Qualidade da Educação Pública. *Cadernos CEDES*, São Paulo, n.25, p. 63-74, 1991.

Recebido em: 03/08/2015.

Aprovado em: 18/02/2016.