Estado da arte da relação público e privado na educação básica

Luiz Araújo

Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

Um dos debates mais antigos nas políticas públicas educacionais é, sem sombra de dúvida, a participação do setor privado no atendimento educacional e a destinação (ou proibição) de recursos públicos para escolas privadas. Aproveitando as brechas abertas com a redação da Constituição Federal de 1988, o setor privado aprofundou sua presença na prestação de serviço na educação básica. Os dados censitários mostram que é forte a presença do setor, com destaque para uma parcela de instituições que sobrevivem às custas de repasse de recursos públicos para a manutenção das vagas por elas oferecidas. Ao contrário do que era esperado, é nas capitais que encontramos as situações que mais contrariam a conquista da educação como direito de todos e dever do Estado. Em que pese salvaguardas presentes no PNE, os programas federais e mudanças legais são fortes sinalizações de que parcelas maiores da oferta educacional poderão ser ocupadas pelo setor privado na próxima década.

Palavras-chave: Público-privado. Educação básica. Financiamento da educação.

State of the art of the public-private relation in k-12 education

Abstract

One of the oldest debates in public educational policies is, undoubtedly, the participation of the private sector in educational services and the destination (or prohibition of use) of public funds for private schools. Taking advantage of the gaps opened with the drafting of the Federal Constitution of 1988, the private sector deepened its presence in the service provision in K-12 education. Census data show a strong presence of the sector and a number of institutions that survive receiving public resources for the maintenance of placements offered by them. Contrary to what was expected, it is in the capitals that we find situations that most counter the achievement of education as a universal right and a duty of the State. Despite safeguards present in the National Education Plan, federal programs and legal changes are strong signs that larger portions of the educational provision may be occupied by the private sector in the next decade.

Keywords: Public-private. K-12 education. Education funding.

Introdução

Um dos debates mais antigos nas políticas públicas educacionais é, sem sombra de dúvida, a participação do setor privado no atendimento educacional. E um dos aspectos mais relevantes desta polêmica é a destinação (ou proibição) de recursos públicos para escolas privadas.

Parto da concordância de que a destinação de cada vez mais recursos públicos para o setor privado é uma faceta da redefinição do papel do Estado. Este processo, como sistematizado por Peroni (2010), acontece por meio de uma dupla movimentação:

[...] a primeira é a alteração da propriedade, na qual há a passagem do estatal para o público não-estatal ou privado; já na segunda, permanece a propriedade estatal, mas passa a haver a lógica de mercado, reorganizando os processos principalmente de gestão, o que alguns autores têm chamado de quasemercado (PERONI, 2010, p. 216).

A análise dos termos constitucionais e dos seus desdobramentos comprovam que os dois movimentos não são excludentes, pelo contrário, existem de forma combinada. E que o caráter privatista, que se tornou hegemônico, é resultante do alargamento das funções do *ethos* privado ainda que subvencionadas pelo poder público.

Processa-se, nessa perspectiva, uma falsa publicização do privado, que se apropria cada vez mais do espaço público no que concerne ao carregamento de recursos e à exploração de serviços, ao mesmo tempo em que aprofunda suas características mercadológicas, alinhadas ao processo de modernização e reforma do Estado, configurado como sua minimização no tocante às políticas públicas (DOURADO; BUENO, 2001, p. 54).

Durante o último processo constituinte, este embate apareceu de forma intensa. De um lado, os defensores da destinação exclusiva de recursos públicos para a escola pública e, de outro, os defensores de que a participação privada não somente fosse permitida, mas que em determinadas situações pudesse receber recursos públicos.

Nestes 27 anos de vigência da Carta Magna, 20 anos de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases e ao completar um ano de vigência do novo Plano Nacional de Educação, faz-se necessário não somente atualizar o balanço deste embate sobre a destinação do fundo público, mas também anunciar os próximos terrenos em que o debate será travado na década coberta pelo PNE.

Interessa investigar, em primeiro lugar, se o número de matrículas privadas é compatível com o previsto na Constituição Federal. A Carta Magna estabeleceu, no seu artigo 205, que a educação é um direito de todos e dever do Estado, detalhando este princípio nos demais artigos. Portanto, no seu primeiro artigo, o constituinte ressaltou a obrigação estatal de prestação do serviço educacional, mecanismo necessário para a efetivação do direito.

No seu artigo 206 já começam a ficar expressas as contradições oriundas dos embates ocorridos na elaboração da Carta, motivados pelos interesses conflitantes entre defensores da primazia da oferta pública versus setores representativos das escolas privadas, sejam laicas ou religiosas. No seu inciso I é realçado o princípio da “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, o qual determinou a existência do inciso IV, que estabeleceu a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Porém, no rol de princípios ficou consignado o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”. Assim, se por um lado a primazia da oferta estatal gratuita está bem clara, por outro, o processo constituinte afastou o fantasma da estatização das escolas particulares, garantindo sua existência, associada na redação do inciso III à democrática pluralidade existente no País.

Cury (1992) identificou uma inovação importante na Constituição de 1988. Afirma que a Carta estabeleceu dois gêneros de escolas (públicas e privadas) e, pela primeira vez, subdividiu as escolas privadas em duas espécies (lucrativas e não-lucrativas). As não-lucrativas foram, por sua vez, subdivididas em confessionais, filantrópicas e comunitárias. Para o autor, até a década anterior (anos 1970) havia duas modalidades de discurso: “[...]”

aquele que repõe o argumento da família como célula-mater das relações societárias (daí o direito de escolha) e aquele que põe o argumento da relação custo/benefício” (CURY, 1992, p. 35). A nova Carta representaria uma vitória da segunda visão.

Em dois artigos a relação do Estado com o setor privado educacional está presente. No primeiro deles (artigo 209), são estabelecidos os condicionantes para a coexistência: cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. Entretanto, no artigo 213 foi aberta a exceção para que recursos públicos pudessem ser direcionados a instituições privadas, ultrapassando os limites do conceito de coexistência e abrindo uma poderosa brecha para o rompimento de fronteiras claras entre público e privado.

A possibilidade de financiamento público para o setor privado foi alargada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394 de 1996). Concordo com Vieira (2008) de que a redação desta lei é por demais maleável e ambígua, permitindo que no decorrer de sua vigência as instituições privadas fossem se adaptando a suas regras com o intuito de se habilitar a receber recursos públicos.

Mais recentemente, quando da regulamentação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que criou o FUNDEB, nova concessão ao setor privado foi institucionada. No artigo 8º da Lei nº 11.494 de 2007 foi garantida a contabilização dos alunos matriculados em creche, pré-escola e educação especial em entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que conveniadas com o Poder Público.

O texto original já sofreu seguidas alterações, todas direcionadas a ampliar prazos e escopo de cobertura. Assim, o formato atual é o seguinte:

1. Durante toda a vigência do FUNDEB, ou seja, até 2020, todas as matrículas da educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos e também as matrículas na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância¹.
2. As matrículas conveniadas na pré-escola, que originalmente seriam remuneradas durante apenas quatro anos (até 2011), continuarão sendo financiadas até 31 de dezembro de 2016, momento em que, por força de dispositivo constitucional (Emenda nº 59 de 2009), todas as crianças de quatro e cinco anos deverão estar na escola².
3. Também com validade até o final da vigência do FUNDEB, as matrículas de educação especial (atendimento exclusivo) serão remuneradas.

As garantias que devem ser apresentadas pelas entidades conveniadas estão circunscritas à lógica da LDB, ou seja, basta que as instituições ofereçam “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos”, comprovem “finalidade não lucrativa” e assegurem que, em caso de fechamento, seu patrimônio será destinado à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação em uma das etapas ou modalidades financiadas pela Lei.

¹ Este formato é produto da aprovação da Lei nº 12.695, de 2012.

² Redação dada pela Lei nº 12.837, de 2013.

A única novidade legal, inscrita no parágrafo quinto do artigo 8º, onde é dito que “eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º deste artigo serão aplicadas na criação de infraestrutura da rede escolar pública” é de difícil fiscalização e não há conhecimento de que as prestações de contas comprovem tal procedimento para os Tribunais de Contas ou para o respectivo legislativo.

Explorando os dados do Censo Escolar de 2014³

Utilizando os microdados do Censo Escolar da Educação Básica mais recente (INEP, 2014) foi possível construir um estado da arte da relação entre setor público e setor privado. Para efeito de identificação das redes de ensino, as matrículas foram separadas em pública e privada. A rede pública foi subdividida em rede federal, estadual e municipal. E, para os da rede privada, foi adotada a seguinte classificação:

1. Escolas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais) conveniadas com o poder público estadual e/ou municipal;
2. Escolas sem fins lucrativos não conveniadas com o poder público;
3. Escolas privadas cujo mantenedor é uma empresa, grupo empresarial ou pessoa física e que possui fins lucrativos.

Essa classificação é necessária devido ao disposto no artigo 213 da Constituição Federal, que permite destinação de recursos públicos para escolas sem fins lucrativos, as quais são tipificadas em comunitárias, filantrópicas, confessionais. Tal possibilidade está condicionada a que as referidas escolas “comprovem finalidade não lucrativa”.

A Educação Básica em 2014 registrou 49.696.119 alunos matriculados. Deste total, 18,3% das matrículas são oferecidas pelo setor privado.

Gráfico 1 – Brasil 2014: percentual de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

O gráfico acima também apresenta uma primazia de matrículas mantidas pela esfera municipal (46,5%), em grande parte produto do intenso processo de municipalização do ensino ocorrida na década de vigência do FUNDEF e que não sofreu alteração nos oito anos

³ Registro agradecimento especial ao professor Thiago Alves (FACE/UFG) pelo trabalho com os microdados. Sem esta valorosa contribuição o presente trabalho não teria sido possível.

de vigência do FUNDEB (ARAÚJO, 2013). A participação federal é residual, posto que a mesma mantinha em 2014 apenas 296.714 alunos (0,6% do total).

O percentual de participação privada se mostra relevante e um olhar mais detido nos dados aponta para a existência de uma rede financiada com recursos públicos. O gráfico 2 apresenta as matrículas privadas de acordo com a classificação de suas instituições mantenedoras.

Gráfico 2 – Brasil 2014: matrículas privadas na Educação Básica

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

Existe uma participação significativa de matrículas mantidas por instituições que se declaram sem fins lucrativos, sendo que praticamente a metade delas declara possuir convênios com alguma esfera do Poder Público, ou seja, a manutenção das mesmas é financiada com recursos públicos. As entidades conveniadas com o Poder Público representam 2,4% do total de matrículas da Educação Básica e 13,4% do total de matrículas privadas.

A desigualdade territorial existente entre os municípios brasileiros (ver ARAÚJO, 2013) indicaria que a ausência da prestação direta pelo poder público deveria acontecer nas cidades com menor potencial de provimento dos referidos serviços. Contudo, a tabela 1 contraria essa expectativa. Analisando o comportamento das matrículas nas capitais, as quais são responsáveis por 22,2% das matrículas da educação básica, a presença privada se apresenta acima da média nacional e com forte peso do subsídio público para entidades permitidas pela brecha constitucional.

Tabela 1 – Brasil 2014: matrículas privadas na Educação Básica nas capitais das unidades federadas

Município	Total Privadas	Privadas conveniadas	Privadas não conveniadas	Empresas
RECIFE	47,7	1,2	3,8	42,6
FORTALEZA	43,6	1,0	3,6	39,0
ARACAJU	41,3	1,6	7,0	32,8
SAO LUIS	40,7	17,7	4,5	18,5
GOIANIA	39,9	6,0	6,8	27,1
MACEIO	38,8	0,6	4,0	34,1
NATAL	38,7	0,7	4,7	33,3
RIO DE JANEIRO	36,8	2,7	5,4	28,7
FLORIANOPOLIS	36,3	8,9	3,9	23,5
PORTO ALEGRE	35,7	11,0	8,8	15,9
JOAO PESSOA	34,8	1,9	1,3	31,6
BELO HORIZONTE	34,7	5,9	6,9	21,9
BRASILIA	31,0	2,6	5,6	22,8
SAO PAULO	30,8	6,9	2,5	21,5
CURITIBA	30,7	3,0	11,8	15,8
SALVADOR	30,0	3,2	4,7	22,2
TERESINA	30,0	2,9	4,3	22,8
CUIABA	29,4	4,1	3,3	22,0
VITORIA	27,6	0,2	5,7	21,8
BELEM	27,2	0,7	5,6	21,0
CAMPO GRANDE	22,7	3,0	3,5	16,1
PALMAS	20,3	0,5	5,8	14,0
MANAUS	18,1	1,0	4,1	13,0
BOA VISTA	17,8	2,2	1,4	14,1
MACAPA	16,4	1,9	3,9	10,6
PORTO VELHO	15,3	0,4	5,1	9,7
RIO BRANCO	12,5	2,0	2,0	8,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

Apenas cinco capitais (Rio Branco, Porto Velho, Macapá, Boa Vista e Manaus) possuem participação privada abaixo da média nacional. A situação mais grave foi encontrada em quatro capitais (Recife, Fortaleza, Aracaju e São Luís), onde a participação privada ultrapassa a casa dos 40%.

A presença do conveniamento de matrículas com entidades comunitárias, filantrópicas e confessionais está muito acima da média nas cidades de São Luís (17,7%), Porto Alegre (11%), Florianópolis (8,9%), São Paulo (6,9%) e Belo Horizonte (5,9%). Com exceção da primeira cidade, as demais não se enquadram numa localização com perfil de baixa capacidade de arrecadação ou de disponibilidade de recursos orçamentários. Pelo contrário, é justamente nas capitais, com mais destaque para cidades das regiões Sul e Sudeste, que

encontramos as melhores condições para a garantia da oferta dos serviços educacionais, tornando os dados ainda mais preocupantes.

Da mesma forma, temos capitais em que a ausência de prestação direta do serviço educacional abriu espaço para a participação privada empresarial também muito acima da média nacional. Este é o caso de Recife (42,6%), Fortaleza (39%), Maceió (34,1%), Natal (33,3%), Aracaju (32,8%) e João Pessoa (31,6%). Neste caso, todas as capitais acima de 30% se encontram no Nordeste, com per capita de receita corrente menores do que as demais capitais analisadas.

Mesmo que não conclusivos, os dados podem indicar uma lógica vinculada a duas condutas: no primeiro caso, havendo recursos, mas não suficientes, opta-se por conveniar com a iniciativa privada e, no segundo caso, na falta de recursos, simplesmente a opção é a não prestação dos serviços educacionais.

Sendo obrigatório, o ensino fundamental é a etapa mais próxima do conceito previsto na Constituição, ou seja, de que a oferta é pública, obrigatória para os pais e para o Estado, mas permitida a existência de matrículas privadas na lógica do direito de escolha.

Tabela 2 – Brasil, 2014: distribuição das matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa e por localização

Etapas	Localização	Rede Pública			Rede Privada		
		Federal	Estadual	Municipal	Conveniada	Não conveniadas	Empresas
EF - Anos Iniciais	Urbano	0,1	16,5	63,0	1,3	2,8	16,3
	Rural	0,0	7,2	91,5	0,2	0,2	0,9
EF - Anos Finais	Urbano	0,1	48,1	35,8	1,1	2,5	12,3
	Rural	0,0	18,8	80,2	0,3	0,2	0,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

Em 2014, com a frequência quase que universalizada, a presença pública é amplamente majoritária, coexistindo com o setor privado comercial e registrando pouca presença de subsídio público via compra de vagas em instituições privadas. Inexiste um critério sociológico para definir que segmento social utilizaria o direito de escolha para não matricular seus filhos na rede pública. Caso o corte fosse feito pelos 10% mais ricos, os dados mostram que parte da classe média também estaria mantendo seus filhos em instituições privadas⁴.

De qualquer forma, como o Ensino Fundamental é a etapa com maior cobertura escolar líquida, pode ser utilizada como parâmetro de comparação com as demais etapas. Quanto maior a distância entre o percentual de matrículas do setor privado da etapa versus o encontrado no Ensino Fundamental, maior a distorção e, por conseguinte, distância da efetivação do princípio constitucional.

Note-se que a presença privada é maior na área urbana, justamente onde a população possui maior renda familiar e, portanto, maior capacidade de compra da educação no mercado

⁴ Não há um consenso sobre como definir quem pertence à classe média e seu tamanho. Nem mesmo os programas governamentais possuem uma definição única. Em 2012, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República produziu relatório sobre o tema, buscando homogeneizar o tratamento do tema. Ver SAE (2012).

privado. Além disso, a utilização do expediente de conveniamento nessa etapa de ensino é pequena, variando de 0,2% (anos iniciais rural) até 1,3% (anos iniciais urbano).

O quadro do atendimento na Educação Infantil é exemplar. A oferta privada em creche é muito superior ao encontrado no Ensino Fundamental, chegando a 38,8% na área urbana e 6,9% na área rural. O expediente de conveniamento é usado em 16,2% das matrículas da etapa na área urbana e 5,1% na área rural.

Caso sejam separados os dados apenas das matrículas em escolas privadas comerciais, ou seja, locais onde a educação precisa da contrapartida financeira do cidadão para ser acessada, os percentuais não estão tão distantes, sendo que a distância entre creche e séries iniciais urbanas seria de 20,4% para 16,3%. Ou seja, a forte presença privada é impulsionada pela oferta subsidiada de vagas para os mais pobres, formato que permite ao Poder Público expandir a oferta educacional com padrões inferiores de investimentos e, por conseguinte, de padrões de oferta de insumos educacionais.

Tabela 3 – Brasil, 2014: distribuição das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa e por localização

Etapas	Localização	Rede Pública			Rede Privada		
		Federal	Estadual	Municipal	Conveniada	Não conveniadas	Empresas
Creche	Urbano	0,0	0,2	61,0	16,2	2,3	20,4
	Rural	-	0,5	92,6	5,1	0,2	1,7
Pré-escola	Urbano	0,0	1,0	69,6	4,3	2,9	22,2
	Rural	-	1,3	96,1	1,2	0,3	1,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

Por outro lado, a oferta de pré-escola, etapa ainda não universalizada, mas com cobertura superior a 80% da faixa etária, apresenta indicadores mais próximos do registrado no Ensino Fundamental, indicando que, mais do que direito de escolha por matrículas privadas, o fenômeno de alta taxa percentual de matrículas privadas melhor pode ser explicado pela ausência total (inexistência de oferta pública) ou parcial (oferta subsidiada de vagas privadas) de prestação de serviço por parte do Estado. Assim, mesmo crescendo um pouco a presença comercial (22% na área urbana), a utilização de conveniamento cai para 4,3% na área urbana e apenas 1,2% na área rural.

Os dados do Ensino Médio mostram que o fenômeno é mais grave nas demais etapas. A participação do setor privado era menor do que a encontrada no Ensino Fundamental (13,3% na área urbana e no total), sendo o conveniamento muito pequeno (0,9% na área urbana e 2,3% na área rural).

Selecionando três modalidades que possuem quantitativo de matrículas mais significativo (Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Especial), também se identifica forte presença de oferta privada, sendo mais grave a presença nas duas últimas.

Tabela 4 – Brasil, 2014: distribuição das matrículas na Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Especial por dependência administrativa e por localização

Modalidades	Localização	Rede Pública			Rede Privada		
		Federal	Estadual	Municipal	Conveniada	Não conveniadas	Empresas
EJA	Urbano	0,3	56,5	38,1	0,3	1,9	2,8
	Rural	0,5	13,7	85,5	0,2	0,0	0,0
Ed Profissional	Urbano	7,3	22,6	1,4	4,3	18,1	46,4
	Rural	42,5	46,9	1,6	3,6	1,7	3,6
Ed Especial	Urbano	0,4	9,8	17,2	69,8	1,0	1,9
	Rural	-	6,9	25,1	68,0	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos microdados do Censo Escolar 2014.

A presença privada na Educação de Jovens e Adultos é a mais baixa de todas as etapas e modalidades analisadas, estando em 5% no total. Na área rural é primazia municipal e, na área urbana, há uma divisão de responsabilidades com predominância estadual.

A Educação Profissional é a única modalidade em que o setor privado comercial é majoritário, ou seja, onde o Estado não é o principal prestador do serviço educacional (46,4% nas matrículas urbanas). Merece destaque a forte presença (18,1% na área urbana) de matrículas em instituições privadas não conveniadas (e não lucrativas).

Na Educação Especial, em que pese os esforços inclusivos realizados na última década, a presença do atendimento subvencionado pelo Poder Público é majoritária (69,8% na área urbana e 68% na área rural).

As duas modalidades acima analisadas confirmam a dinâmica de que, omisso o Poder público no cumprimento da tarefa de prestação direta do serviço educacional, o espaço é ocupado por um dos formatos permitidos pela Constituição.

Na área urbana, onde reside os ricos e a classe média, o setor privado comercial se estabelece e consegue abarcar parte relevante das matrículas. Nas áreas em que a renda familiar não permite sustentabilidade para esse formato de empreendimento entra em cena a figura do subsídio público na forma de conveniamento com instituições não lucrativas, conforme brecha prevista no artigo 213 da Carta Magna.

Além de identificar uma presença privada que vai além de parâmetros associados ao direito de escolha dos ricos e parte da classe média, é necessário verificar também se há estabilidade nesse quadro ou qual a tendência presente nas últimas décadas.

Um recorte escolhido foi analisar a situação da oferta privada ao final dos últimos cinco mandatos presidenciais. Tal escolha se deve por representar o longo período recente de estabilidade política institucional.

Tabela 5 – Participação percentual da oferta privada na educação no final de mandatos presidenciais (2002 a 2014)

	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Educação Profissional
FHC 1	32,3%	24%	8%	11%	18%	⁵
FHC 2	37,8%	26%	9%	10%	13%	51%
LULA 1	35,7%	26%	10%	10%	12%	55%
LULA 2	34,4%	24%	13%	12%	12%	56%
DILMA 1	36,3%	25%	17%	15%	14%	65%

Fonte: INEP/Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2002 a 2014.

A presença privada nas matrículas de creche alcançou o seu maior patamar no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (2006), chegando a 37,8%, mas o comportamento durante dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma não representaram mudanças substanciais, caindo apenas para 36,3%, taxa muito acima dos 18% de média da Educação Básica e acima do registrado no final do primeiro mandato de FHC. Uma das explicações possíveis seria a baixa cobertura escolar, o que valorizaria em demasia a matrícula da classe média nas escolas. Os dados de 2013 mostram que tínhamos 23,2% de cobertura entre zero e três anos. Porém, o forte subsídio das redes municipais ao setor privado pode ser arrolado como uma explicação adicional (ou mesmo agravante).

A matrícula privada na pré-escola se manteve estável e em patamar elevado durante todo o período analisado. É um comportamento não esperado, pois era razoável supor que, quanto mais próxima da universalização (e a consequente incorporação dos segmentos mais pobres na escolarização), menor seria a presença privada. A cobertura escolar nessa etapa chegou a 81,4% em 2013 (dado mais recente disponível), mas isso não afetou positivamente a redução da presença privada.

Uma das surpresas que a tabela nos apresenta é o crescimento da matrícula privada no Ensino Fundamental. No último ano de FHC o percentual privado nos anos iniciais estava em 8% e no último ano do primeiro mandato de Dilma chegou a 17%, ou seja, mais que dobrou no período estudado. Nos anos finais o crescimento foi mais tímido, passando de 11% para 15%. No caso do Ensino Fundamental, com 98,4% de cobertura e com matrículas declinantes, o crescimento privado merece uma investigação específica, o que infelizmente não será possível realizar neste artigo.

Somente o Ensino Médio apresentou resultados esperados. Em 2002 o patamar de presença privada era de 18% e teve sucessivas quedas no decorrer do segundo mandato de FHC e nos dois de Lula, voltando a ter um crescimento no primeiro mandato de Dilma (14%), mas ainda abaixo da série aqui analisada.

As matrículas privadas no ensino profissional representavam 51% da oferta no final do segundo mandato de FHC, período marcado por congelamento no crescimento da rede federal, comportamento que ajuda a explicar o fraco desempenho do segmento público. Entretanto, em que pese as reformas realizadas na legislação da área durante os mandatos de Lula e a volta do crescimento da rede federal, a participação privada deu um salto considerável no período entre 2006 e 2014, alcançando 65% das matrículas. Neste caso, pelo

⁵ A Sinopse Estatística da Educação Básica de 2002 não coletou a informação sobre ensino profissional. Consultado o INEP, obtivemos a resposta que o dado inexistia também nos microdados daquele ano.

menos no que tange ao segundo mandato de Dilma, período em que a presença privada cresceu 9%, a explicação pode estar diretamente relacionada com a implementação do Pronatec.

Em 2011 foi aprovada a Lei nº 12.513, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Mesmo que nas suas ações (artigo 4º) conste a “ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica” e o “fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional”, toda a sua lógica tem sido direcionada ao “[...] incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem” e demais setores privados, inclusive lucrativos, indo além do escopo permitido pelo artigo 213 da Constituição Federal.

Próximas batalhas

A aprovação da Lei nº 13005, em 24 de junho de 2014, abriu novos terrenos para o embate entre público e privado na educação. Planejando o desenvolvimento educacional para a próxima década, o Plano Nacional de Educação é, antes de tudo, uma escolha de direção feita pelo país.

O teor do novo PNE circunscreve os contornos da polêmica entre público e privado. A primeira característica é a clarificação da batalha pelos recursos do fundo público, mantendo no âmbito do setor privado o duplo movimento identificado por Vera Peroni (2011).

De um lado, as instituições privadas lucrativas, que disputam a continuidade e aprofundamento de programas governamentais que viabilizam subsídio aos alunos (FIES é o melhor exemplo), isenções fiscais (Prouni) ou repasse via concessão de bolsas de estudos (Pronatec). Não somente defendem a ampliação do volume de recursos nestes programas, como tentam ampliar as áreas educacionais contempladas, de olho no ensino a distância e na pós-graduação.

De outro lado, ocorre uma pressão para que a ampliação de matrículas na educação básica, prevista em várias metas do PNE, por se tratar de ampliação para extratos sociais que não possuem condições de comprar a educação no seu formato mercadológico, possa ser realizada via aumento de subsídios públicos. As dificuldades de expansão da oferta em creche representam a mais simbólica dessas disputas. Crescem as experiências de parceria público-privado, de entrega de unidades educacionais para o terceiro setor ou o conveniamento direto com entidades cobertas pelo artigo 213.

A introdução do parágrafo 4º do artigo 5º foi a maior vitória desse duplo movimento. Depois de perder a batalha sobre qual percentual do PIB deveria ser inscrito no Plano, o governo federal conseguiu inserir dispositivo que permite contabilizar todas as formas de subsídio do Poder Público para o setor privado, inclusive itens que não são cobertos pela exceção do artigo 213 da Constituição, causando dúvidas fundadas sobre a constitucionalidade do texto aprovado.

A segunda característica, muito articulada com a primeira, é um conjunto contraditório de sinalizações que a lei oferece sobre esse embate. Duas metas são sintomáticas deste caráter híbrido presente no Plano. Na Meta 11, que trata da ampliação da oferta de ensino profissional, a pressão dos setores publicistas conseguiu estabelecer que 50% das novas matrículas sejam públicas. Porém, se na Meta a indicação é de parcial reversão do quadro

desfavorável de oferta educacional pública nessa modalidade, nas estratégias foi tornada política de Estado o incentivo à geração de vagas pelo setor privado, com destaque para o Sistema S e ampliação do FIES para o ensino profissional. Da mesma forma, foi possível garantir que 40% das novas vagas a serem criadas durante a década no ensino superior devam ser públicas (Meta 12), mas não foi possível barrar a permanência da lógica de incentivo ao crescimento da dotação orçamentária para Prouni e FIES.

Conclusões

Aproveitando as brechas abertas com a redação da Constituição Federal de 1988, o setor privado aprofundou sua presença na prestação de serviço na educação básica. Os dados censitários mostram que é forte a presença do setor, com destaque para uma parcela de instituições que sobrevivem às custas de repasse de recursos públicos para a manutenção das vagas por elas oferecidas.

Ao contrário do que era esperado, é nas capitais que encontramos as situações que mais contrariam a conquista da educação como direito de todos e dever do Estado. Sendo os municípios com maior potencial de arrecadação e contabilizando 22% das matrículas da educação básica, foi nesses territórios que foi encontrado 38,1% de todas as matrículas conveniadas com o Poder Público. Em algumas cidades, a participação privada chega perto da metade das vagas ofertadas.

A situação é mais precária na oferta de creche, mas no ensino profissional tem crescido a participação privada no decorrer dos últimos cinco governos. A dinâmica, guardadas algumas diferenças, tem se mantido, ou seja, mesmo com uma leve retomada da oferta pública, o setor privado vem ocupando progressivamente mais espaço na oferta da educação básica em nosso país.

A consolidação de programas federais (seguidos por congêneres estaduais e municipais) e mudanças na legislação são fortes sinalizações de que parcelas maiores da oferta educacional poderão ser ocupados pelo setor privado na próxima década. Nesse sentido, as sinalizações do novo PNE são, no mínimo, contraditórias. Se é possível encontrar salvaguardas para a oferta pública e no seu todo está presente a lógica da ampliação do direito à educação básica, por outro lado, é nítida a presença da lógica de parceria com o setor privado na prestação dos serviços e na busca de aumento da oferta, caracterizando uma dissolução das fronteiras entre os dois conceitos, fenômeno que as pesquisas na área de financiamento já vinham detectando desde a metade da década de 1990 (ver DOURADO; BUENO, 2001; VIEIRA, 2008; PERONI, 2010).

Sem que haja mudanças bruscas de sinalizações e ações, a próxima década poderá consolidar um novo modelo, muito mais compartilhado, de prestação de serviço, tornando ainda mais frágil a principal conquista constitucional, ou seja, relativizando o conceito de educação como direito.

Referências

ARAÚJO, Raimundo Luiz. **Limites e Possibilidades da Redução das Desigualdades Territoriais por Meio do Financiamento da Educação Básica**. 416 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 05 out. 1988. p. 01 (Anexo).

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 23 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2011. P. 1. Disponível em: <<http://migre.me/qunKb>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 2012. P. 1. Disponível em: <<http://migre.me/qvEpB>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.837, de 9 de julho de 2013. Dispõe sobre o câmputo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB das matrículas em pré-escolas conveniadas com o poder público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2013. P. 1. Disponível em: <<http://migre.me/qvEAM>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. P. 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CURY, Carlos. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

DOURADO, Luiz; BUENO, Maria. O público e o privado na educação. In: **Políticas e gestão da educação (1991-1997)** / Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. – Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Microdados do Censo Escolar da Educação Básica de 2014. Brasília, 2014.

PERONI, Vera. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública** (UFMT), Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 215-227, maio/ago. 2010.

PERONI, Vera. Privatização do público versus democratização da gestão da educação. In: GOUVEIA, Andréa; PINTO, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SAE. Comissão para definição da classe média no Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, 2012.

VIEIRA, Sofia. O público e o privado na educação: cenários pós LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-99.

Luiz Araújo é Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade de Brasília – UnB.

E-mail: rluiz@unb.br

Recebido em 30 de maio de 2015

Aprovado em 28 de novembro de 2015

Editores do volume 5

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz

Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada

Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso

Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade

Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Juca Gil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro

Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce

Universidade Federal do Pampa, Brasil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral

Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque

Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan

University of London, Reino Unido

Vera Jacob

Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro

Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico: Tiago Tavares

Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira

Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>