

O público e o privado no ensino: Para uma análise do período 1930-1945

Marlos B. Mendes da Rocha *

RESUMO

Trata-se de pensar as razões do quadro precário de investimento público em educação, partindo-se da idéia de que ele decorre de um padrão de política pública para o setor, que tem no baixo investimento estatal um de seus traços característicos. A análise restringe-se à investigação da relação público/privado no ensino médio do tipo secundário, num período considerado matricial: dos anos 30 a meados da década seguinte. Buscaram-se as razões históricas constituidoras do paradigma de política pública na educação secundária, o fôlego histórico desses referenciais naquele período e posteriormente, bem como os elementos de sua permanência em nossa atualidade educacional.

Descritores: Investimentos públicos em educação, Ensino secundário, Público/Privado, Políticas Públicas em Educação, Políticas educacionais, Francisco Campos.

ABSTRACT

This paper tries to analyze the reasons which explain the precarious situation of public investments in education. For doing so it departs from the point of view that this is due to the public policies for the sector which have been poorly supported by state investments, this being one of its characteristic traits. The analysis is restricted to the study of the relation between public/private sectors at the secondary level of schooling during the following period: from the 30s to 40s. The text based its analysis on threefold aspects: historical reasons which constituted the paradigm of public policies for the secondary education, the amount of time these historical referentials lasted and as well as the elements which allowed for their permanence in our contemporary education.

Describers: Public investments in education, Secondary education, Public/private sectors, Public policies in education, Educational Politics, Francisco Campos.

* Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora

Introdução

O debate sobre as raízes de nossa situação educacional tem trazido a idéia de que o investimento público em educação revela um Estado desprovido de projeto educacional. Resulta daí a compreensão de que as políticas de educação são imediatistas, sob pressão do momento, porque o investimento educacional é sempre de longa maturação, não estando, portanto, no campo dos interesses de certos governantes, muito mais voltados para a realização imediata de sua carreira política.¹

Ainda que se possa partilhar da crítica ao oportunismo de governantes e políticos profissionais, certamente que ao analista político compete buscar razões históricas mais fundas que expliquem a realidade. Invertamos, pois, o raciocínio: o quadro precário do investimento público em educação não é decorrente da ausência de política para o setor, mas do predomínio, ainda hoje, de um padrão de política pública de educação que tem no baixo investimento estatal um dos seus traços característicos.

A demonstração dessa hipótese demanda uma análise que retrocede, pelo menos, aos últimos sessenta anos da história educacional do País. Por outro lado, a segmentação do setor educacional por áreas cujas políticas foram diferenciadas (elementar, secundário, profissionalizante, universitário) certamente dificulta uma formulação globalizante da educação. A menos, naturalmente, que se adote uma compreensão histórica de tipo totalizante, cujas determinações já não se situariam mais na história da educação, ou seja, neste campo de política pública, mas em determinações sócioeconômicas globais na história do período, sendo a educação o reflexo desse quadro.

Não é essa, no entanto, a nossa perspectiva. Para nós, não se explicam os diversos campos de política pública se não se buscar na historicidade desses campos as suas determinações intrínsecas. Assim, mesmo na área de educação, há uma diversidade de políticas que só se integram na mesma rubrica - educação - em decorrência da abstração administrativa estatal, que requer delimitar espaços públicos. Não obstante, cada setor educacional possui os seus próprios atores civis e estatais.² Tais atores, em suas mútuas interações, determinam a política pública de cada setor, sem qualquer garantia *a priori* de compatibilidade ou coerência entre as políticas dos diversos segmentos do próprio campo educacional.

Vejamos, pois, a análise de uma área de política educacional que conhecemos um pouco melhor em função de um estudo recém terminado: a política de ensino secundário.³ Buscaremos estabelecer as circunstâncias históricas formadoras do padrão normativo da política pública neste setor num período histórico por nós considerado matricial: os anos de 1930 até meados da década seguinte.

Formulemos a questão em termos a que possamos responder

com algumas certezas: o poder público, naquele período histórico, formulou um projeto educacional para o ensino secundário e conseguiu implementá-lo? Algumas ressalvas preliminares de caráter historiográfico são necessárias. Romper com uma compreensão reflexa do Estado implica abandonar a idéia de que as políticas públicas simplesmente refletem os atores políticos dominantes. Isto porque: 1. uma proposta de governo, que se queira capaz de implementação, não é um raio em céu azul, mas uma articulação de questões que estão previamente situadas na realidade por diferentes atores políticos; 2. um governo não é inteiramente demiurgo do seu projeto público. A implementação de sua proposta é dependente da capacidade que demonstre de agregar atores sociais a ela; ao adquirir corpo, o projeto público já não se rege nos termos estritos de sua formulação original, pois redimensiona-se, incorporando significações políticas dos atores que agrega.

Se é assim, fazer a historiografia de uma política pública é indagar dos fatores que promoveram a sua viabilidade histórica, buscando perceber as possíveis mudanças de significação ao longo de sua realização.

1. A Reforma de Francisco Campos: o novo paradigma

Feitas as ressalvas que complexificam o entendimento dos processos de política pública, vejamos, então, a situação histórica. A grande reforma do ensino secundário, que estabeleceu um largo marco normativo para o setor, foi a reforma de Francisco Campos, de 1931. O mérito da Reforma Campos foi ter conseguido implementar em definitivo o sistema seriado no ensino secundário. As reformas anteriores, da Velha República, desde a de Benjamin Constant (1891), buscaram em vão esse objetivo (exceto a de Rivadávia Correa, de 1911). Entretanto, porque todas estavam comprometidas fundamentalmente com o controle, pelo Estado, do acesso ao ensino superior, acabaram fracassando no seu intento de dar conteúdo e sistematicidade própria à educação secundária. A novidade da Reforma Campos foi ter rompido o monopólio estatal do acesso ao ensino superior, acabando com os exames "de preparatório" e "de madureza", dando amplitude à política de oficialização das escolas privadas. Agora, a todas as escolas particulares era dada a chance de se oficializar, contanto que cumprissem por completo a seriação secundária, seguindo a regulamentação da União e submetendo-se ao controle federal. Criou-se, dessa forma, uma política educacional especificamente voltada para o ensino secundário como um todo. Por mais que a União sempre se tivesse reservado as definições do ensino secundário, o que se tinha antes da Reforma Campos era uma política para as escolas oficiais, de modo geral escolas públicas. Da reforma, rompendo com a exigência do exame oficial, o que resultou foi uma política de regulação e fiscalização do ensino secundário estendida tanto às escolas públicas como às particulares. Assim, todas as escolas passaram a ter uma relação direta com o Estado (União), não mais o fazendo na forma indireta das escolas oficiais locais.

A normatividade dada ao secundário pela Reforma Campos trouxe consequências decisivas, fundamentalmente, para a questão do investimento público neste segmento. A política de equiparação entre escolas públicas e escolas privadas, pela oficialização e equivalência de ambas, promovida agora de forma não mais restrita, favoreceu o grande "boom" de expansão do ensino secundário de caráter privado nos anos de 1930 e 1940. Chegou-se, assim, à formação de um empresariado de ensino, que já no início dos anos de 1940 começa a agir como um ator político específico. (No período anterior, o ator educacional privado confundia-se fundamentalmente com a organização eclesial católica.) Isso naturalmente foi um fator inibidor da iniciativa pública no setor,

1 Um exemplo significativo dessa perspectiva expressou-se no seminário Humanidades Urgentes, realizado na PUC do Rio de Janeiro, em final de 1990. *Jornal do Brasil*, 24/11/90, 1ª cad., p. 9

2 Usamos os termos sujeito ou ator civil para expressar qualquer representação de interesses de segmentos da sociedade civil, definida em sentido hegeliano, ou seja, abarcando não apenas a esfera das relações econômicas, mas o conjunto das relações sociais, incluindo a esfera política. O ator estatal, em nosso entendimento, expressa também uma representação de interesses normalmente situados em alguma parte do aparelho do Estado, mas que tem como referência última de sua representação as diferenciações na sociedade civil. Portanto, diferentemente de outras análises de fundamentação weberiana, não há, para nós, equivalência de estatuto entre o ator civil e o ator estatal. A irredutibilidade explicativa está sempre situada na sociedade civil.

3 Trata-se de uma dissertação de mestrado defendida pelo autor em 1990.

restringindo-se o ensino público, àquele tempo, a algumas escolas de grande porte e de caráter modelar.

O paradigma da política pública para o ensino secundário assim ficou determinado: 1. capacidade regedora da União estendida a todas as escolas de ensino secundário, públicas e privadas, tanto nos aspectos pedagógicos (o que resulta na unificação curricular) como nos critérios administrativos (estes, mais especificamente, para as escolas particulares); 2. equiparação entre o ensino das escolas públicas e o das escolas particulares, ambas reconhecidas como escolas oficiais; 3. isenção da União no financiamento e na administração direta de escolas públicas (exceto a escola federal modelar: o Colégio Pedro II), relegando este encargo de modo geral aos estados. A competência da União para o setor restringiu-se à assessoria técnica, através dos órgãos do Ministério da Educação.

2. A viabilização histórica

Embora se operem algumas alterações nesse paradigma, ao longo do período histórico por nós tratado e após ele, como veremos, não é difícil perceber já o quanto desse modelo continua a nortear o ensino secundário, ainda nos nossos dias. Para além, entretanto, da verificação de atualidade, interessa-nos indagar as razões do fôlego histórico daqueles parâmetros. Pelos nossos supostos historiográficos iniciais, a possibilidade de implementação de uma política decorre de sua capacidade de agregar os sujeitos civis previamente existentes, tornando-os atores políticos, ou mesmo de gestá-los, por um processo político que resulta em complexificação de interesses no seio da sociedade civil. A isto chamamos de dar corpo à política pública.

Começamos, pois, por salientar o novo papel do Estado (União) na gestão desse segmento da política de educação. A Reforma Campos, como já o dissemos, representou a extensão da relação do Estado, que se fazia restrita ao ensino oficial, a toda a área educacional, pública e privada, agora, de forma direta, não mais intermediada pelos poderes locais, ou pelo oficialismo local, que até então exercera o padrão, a sanção e o controle das poucas escolas particulares oficializadas: a União estabelece política para todo o setor. Isso representou algo relevante para a sociedade civil, pois estabeleceu parâmetros de formação de segmentos corporativos no plano profissional e gerencial da educação. A relação que o Estado passa a estabelecer, portanto, com esta área educacional seguirá agora a lógica da segmentação de interesses cuja tendência é buscar uma representação em âmbito nacional.⁴ Chamamos a esse processo - de transformação do Estado - setorização, expressando ele a modernização estatal, não só porque é gerador da especialização do aparelho do Estado, como também porque é

forjador de segmentações sociais individualizadoras de interesse e perspectivas, o que está na raiz das formações sociais modernas.⁵

Outro aspecto a dimensionar refere-se às condições políticas favorecedoras do empresariamento do setor privado do ensino secundário. O paradigma político que induziu o processo foi a equiparação entre escolas públicas e privadas, a todas tornando escolas oficiais. Não se tratou de um simples recurso formal de classificação das escolas pelo Estado, mas do estabelecimento de exigências, de acompanhamento e de fiscalização. Em face do número limitado de vagas oferecidas pelas escolas públicas, foram efetivamente estas escolas privadas oficializadas que absorveram o crescente alunado de nível médio.

Afirmar o caráter político na indução do processo de crescimento do ensino secundário privado nos anos de 1930 e 1940 não é negar a existência de outras determinações para aquele crescimento, decorrentes da complexidade sócioeconômica crescente da sociedade brasileira naquele período. Trata-se apenas de considerar que a expansão da demanda pelo ensino secundário tem a ver com o predomínio da oferta deste ensino. Conforme afirmamos em trabalho citado, a política pública de equiparação "substituiu a ausência de uma política de expansão da rede pública de ensino médio que pudesse diversificar a procura por diversos tipos de ensino não o concentrando estritamente no de tipo secundário, conforme ocorreu" (ROCHA, 1990, p. 133).

Favorecido pela política de equiparação, que significou um reconhecimento de mérito para o ensino privado, bem como pelo processo que acima chamamos de setorização do Estado, com a conseqüente segmentação social por interesses corporativos, transformou-se o que era apenas escola privada em campo empresarial, expandindo-se nacionalmente. Já em inícios dos anos de 1940 este segmento social aparece em suas primeiras manifestações como categoria, portanto como ator político, propondo política nacional para o setor.⁶

Finalmente, resta salientar a articulação de interesses diversos promovida pelo Estado (o Estado Novo) para a promoção da educação secundária nos segmentos sociais que demandavam por ela. O passo político criado para tal articulação é o artigo 70 da lei orgânica do ensino secundário (1942), obra e graça do Ministro Capanema. A referida lei define que as pessoas naturais e as pessoas jurídicas de direito privado, que mantenham estabelecimentos de ensino secundário, são consideradas como no desempenho de função de caráter público, cabendo-lhes, em matéria educativa, os deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público. Sem dúvida que isto representou uma seqüência da política de equiparação, porém com um acréscimo decisivo: a equivalência não mais restrita ao valor pedagógico, mas ao "caráter público", portanto, possibilitando exigências e favores públicos.

Que se faça justiça, entretanto, ao Ministro: a intenção de Capanema, naquele momento (1942), não era distribuir benesses públicas ao ensino privado, mas criar condições de exigência pública de modicidade do custo das mensalidades (art. 88 da lei orgânica) e de alguma gratuidade de vagas (art. 90). Percebe-se que a compreensão que Gustavo Capanema tem do papel da educação privada não é empresarial. A sua intenção é de controlar o "lucro exagerado", o "ganho excessivo" em educação. A estimulação educacional para ele não se fará através da livre concorrência entre os estabelecimentos de ensino, mas por um processo indutivo estatal. Em sua visão orgânica e regedora da sociedade, o papel estatal far-se-á pela ampliação da função reguladora e fiscalizadora.

A despeito da forte interferência da União sobre a educação secundária, o governo mantivera-se afastado, ao longo dos anos 30, da matéria financeira dos estabelecimentos. Nos primeiros anos

4 Não quer isto dizer que o peso político dos atores de certas áreas territoriais não se sobrepuje aos demais, como é o caso tanto do empresariado do ensino do Rio de Janeiro e de São Paulo, como dos profissionais destas mesmas áreas. O que importa considerar, entretanto, é que o referencial desses interesses se remete agora ao plano nacional.

5 Para uma melhor conceituação de setorização como modernização do Estado, ver Müller, 1985.

6 Gama Filho é precursor dessa articulação, propondo e realizando, em 1940, reunião na ABI, Rio de Janeiro, com diretores de escolas, com a finalidade de criação de uma caixa escolar para o financiamento de alunos carentes, aberta à contribuição dos poderes públicos. O marco decisivo da articulação empresarial far-se-á um pouco mais tarde, em setembro de 1944, com o Primeiro Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial.

da década de 40, a partir de uma certa descontração do regime autoritário, surgem denúncias de comercialização do ensino.⁷ Não tardou, assim, o Estado, a cobrar a contrapartida à oficialização do ensino privado, que não era outra senão o atendimento à demanda de setores mais carentes da população que batiam às portas das escolas secundárias.⁸ Diante da exigência governamental, o patronato do ensino, sustentado pela legislação que estabelece o "caráter público" dos seus serviços, apela para a contrapartida da contrapartida, ou seja, os benefícios públicos, como isenção de impostos e sistemas especiais de crédito.⁹

Naturalmente a pretensão patronal não será atendida de imediato. Entretanto, a conjuntura de crise política do regime estadonovista, exacerbada em princípio de 1945, e a determinação de Vargas, de buscar a mobilização social em apoio ao governo,¹⁰ acarretam a tentativa de conciliação entre interesses do patronato, do alunado e dos professores. No quadro de uma opção mais funda de não comprometimento orçamentário direto com a educação secundária, o governo busca alternativa no financiamento indireto da escola privada através da suspensão de impostos e da concessão de empréstimos públicos favorecidos.¹¹ Constituiu-se, dessa forma, um respaldo financeiro do setor, pelo Estado, garantindo assim o atendimento da demanda.

Forjou-se, dessa forma, nesse último aspecto tratado, uma importante alteração do segundo ponto do paradigma acima formulado, institucionalizando-se a equiparação com a função pública, levando ao favorecimento público do ensino privado.

O processo que se inicia com a redemocratização de 1946, por seu turno, acabará por descentralizar a regência sobre o ensino privado, passando-a aos estados, alterando também os termos do primeiro ponto daquele modelo.

Voltemos, pois, à nossa pergunta inicial: que razões históricas deram fôlego ou viabilidade histórica à política de educação secundária gestada naqueles anos? A nossa análise buscou salientar três aspectos políticos: 1. a reforma modernizadora do Estado, com a setorização desse ensino, constituindo-se assim uma segmentação da sociedade civil por campo de interesses, o que contribuiu para a formação de sujeitos ou atores políticos tanto no campo de gerência, como no campo profissional; 2. as condições políticas favorecedoras de um processo de empresariamento do ensino particular, o que resultou na constituição de um campo de interes-

ses de forte barganha com o Estado; 3. a política de integração dos segmentos sociais envolvidos, criada pelo Estado Novo, que encontrou margem de composição dos interesses divergentes, debitando a médio e longo prazo o custo social ao Estado. Percebe-se, neste último aspecto, a mutação da significação inicial da política governamental. Proposto o "caráter público" de todas as escolas, inicialmente com a intenção de controle de modicidade de custo, visando à expansão do acesso, o que resultou, com crise do regime estadonovista, foi uma política de composição com os interesses estabelecidos, que acentuou a dimensão privatista e empresarial do ensino secundário.

3. Os resultados

As conseqüências daqueles parâmetros e dos seus desdobramentos políticos são hoje nossos velhos conhecidos. O processo de modernização do Estado, indutor da formação de sujeitos civis que buscaram uma expressão nacional dos seus interesses, acoplado que foi à expansão e ao empresariamento do ensino privado, foi altamente estimulante à constituição de um sujeito político privatista no setor, que soube tirar partido da ausência do Estado. Não foi apenas na crise do regime autoritário que este ator conseguiu obter vantagens públicas para si, mas em diversos outros momentos da história da educação. Um outro momento está na criação do Fundo Nacional de Ensino Médio (1956) que, proposto inicialmente para o financiamento da expansão do ensino médio pelo interior, acabou por resultar no financiamento das escolas particulares das capitais. Em tempos mais atuais, são conhecidos os empréstimos da Caixa Econômica Federal, praticamente a fundo perdido, fundamentados pelo decreto-lei de 1945, acima citado, reavivado para o financiamento, na década de 70, de escolas privadas de ensino superior, muitas das quais surgidas de escolas secundárias nos anos de 30 e 40.¹²

Do ponto de vista pedagógico, sabemos perfeitamente que a regulamentação minudente, gestada principalmente no período de Capanema, transformou-se em formalismos burocráticos - já denunciados na década de 1950 por Anísio Teixeira - que sufocaram toda e qualquer criação pedagógica, além de não impedirem a degenerescência do padrão educacional. Por outro lado, o predomínio do privatismo no ensino nunca foi apanágio de liberdade de ensino, mas de liberdade de empresa. Assim, em nenhum momento da história da educação no país, o sujeito empresarial do setor conduziu as suas reivindicações para a livre criação pedagógica. No Estado Novo, ele foi um aliado incondicional do regime autoritário, com suas pedagogias e conteúdos programáticos elitistas, abstratos e ideologicamente unificantes. Hoje o teor apenas propedêutico de disciplinas e programas curriculares não faz o ensino mais criativo do que àquele tempo.

O mesmo processo modernizador do Estado é também indutor da formação de sujeitos civis comprometidos profissionalmente com a educação e com seus interesses corporativos. Eles aparecem na política pública regionalmente, especialmente nos estados de melhor desenvolvimento educacional. O processo de integração nacional destes sujeitos é algo que ainda está por se colocar em nossa realidade política.¹³

Importante salientar que tais sujeitos não se confundem com as articulações políticas surgidas de correntes de pensamento educacional ou ainda de grandes campanhas públicas pela educação. Estes movimentos, que expressaram em nossa história educacional grandes momentos de afirmação do direito à educação para todos, e se constituíram a seu tempo como verdadeiros sujeitos políticos, possuem uma dinâmica distinta dos movimentos corporativos, requerendo um enfoque analítico especial. Foi o caso do

7 Ver a respeito carta de pais de alunos denunciando as altas mensalidades cobradas pelas escolas secundárias e a pouca fiscalização da Divisão do Ensino Secundário. cf. CPDOC/FGV, Rio, G.C.g 36.11.30, pasta IV, doc. 1; pasta V, docs. 3, 8 e 10.

8 Capanema, em março de 1943, nomeia uma Comissão para estabelecer critérios para a modicidade das mensalidades escolares. As expressões acima citadas, "lucro exagerado", "ganho excessivo", são citações das palavras do Ministro quando da nomeação da Comissão de Custo do Ensino, contidas no relatório final da mesma cf. CPDOC/FGV, Rio, 6.c.36.11.30, série g, pasta VII, doc. 16.

9 Ver a respeito os objetivos e conclusões aprovadas nas sessões plenárias do I Congresso Nacional do patronato, acima citado. cf. CPDOC/FGV, Rio, 6.c.36.11.30, série g, pasta X, doc. 23.

10 Ver a respeito Carone, 1976 especialmente: A Democratização.

11 Conforme Decreto-lei nº 7.780, de 26 de julho de 1945.

12 A problemática da relação público/privado no ensino superior, no nosso entendimento, é uma extensão da que se gerou no ensino secundário.

13 O processo é diferenciado segundo as segmentações público/privado, médio/superior. A formação da ANDES, no início dos anos 80, especialmente entre as escolas superiores públicas, fez avançar a integração neste segmento.

movimento renovador, na década de 1930 ou a campanha de defesa da escola pública em 1958-59. (ROCHA, 1990)

Se o traço corporativo que distingue o sujeito profissional desse outro sujeito acima referido pode ser um aspecto dificultador para uma ação política mais democrática dos profissionais da educação, entretanto, por todas as razões, não é possível pensar a realização democrática do setor sem a incorporação deste segmento social.

Para finalizar, assinalemos uma outra problemática dificultadora da realização democrática no ensino privado. Ela é decorrente da forma como se estabeleceu entre nós a relação público/privado na educação, particularmente após 1945. Assinale-se que o "caráter público" dado oficialmente ao ensino privado traria em si mesmo uma dupla faceta: de um lado, a possibilidade do financia-

mento público, conforme ocorreu; de outro, a exigência de uma gestão escolar sob critérios públicos. O traço significativo da política pública para o ensino privado, no entanto, ao longo dos governos que se seguiram ao Estado Novo, é que apenas para o financiamento estatal aqueles estabelecimentos foram considerados públicos. Para efeito da intervenção pública em suas gestões, eles sempre foram considerados privados. Assim, o que vale para o financiamento, não vale para a intervenção, o que evidentemente é um reconhecimento de fato, à revelia da lei, do caráter empresarial de tais estabelecimentos.

Para efeito da luta pela democratização do ensino, as consequências dessa postura foram desastrosas, pois sempre permitiram que as gestões dos estabelecimentos de ensino privado exercessem o peso do seu arbítrio sobre funcionários, alunos e professores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARONE, Edgard. **O Estado Novo** (1937-1945). São Paulo: DIFEL, 1976, p. 319-49.

MÜLLER, Pierre. Um schéma d'analyse des politiques sectorielles. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 35, n. 2, abril, 1985.

ROCHA, Marlos B. Mendes. **Educação Conformada: a política pública de educação** (1930-1945). Dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na UNICAMP, 1990.