

As escolas privadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.394/96

O autor faz um estudo das escolas privadas à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Vicente Martins*
06/12/2006

Em benefício da educação, a Constituição Federal, promulgada em 1988, no inciso III do artigo 206, estabelece como princípio da educação escolar o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino. Este mesmo princípio de ensino foi reproduzido e desdobrado em incisos próprios, o III e o V do artigo 2º, na Lei 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a chamada LDB.

No presente trabalho, vamos nos deter ao princípio da coexistência de escolas públicas e privadas, analisando, a partir de dados oficiais, como se comportam quantitativa e qualitativamente as duas redes na oferta da educação básica. É importante entendermos, desde logo, que o princípio de coexistência do público e do privado assegura ao poder público, como prescreve o artigo 19 da LDB, a competência de criar ou incorporar instituições de ensino para atender as demandas sociais por um ensino público, obrigatório e gratuito. É o referido princípio que autoriza, de outra sorte, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado a abrirem escolas em qualquer Estado ou município da Federação, ou em um distrito, localidade ou rua de qualquer cidade brasileira.

É por este princípio de coexistência do público e do privado que podemos, neste século, fomentar escolas públicas mais orientadas ao mercado e estimular as escolas privadas com fins públicos. O diretor-presidente da UBEE, Manoel Alves, em entrevista à Revista Linha Direta (n. 90, p. 38, set. 2005), afirma, à luz deste princípio, que as instituições de ensino, públicas ou privadas, têm uma natureza essencialmente social e socializadora, de modo a não ficarem ausentes das iniciativas concretas que contribuam com o desenvolvimento sustentável.

Se pensarmos na natureza e função das instituições privadas de ensino, o diretor de Assuntos Econômicos da Fenep, Henrique Zaremba da Câmara, em entrevista a Nilson Ramos, ilustra bem, em números, o papel social da rede privada de ensino na oferta de serviço educacional. A partir dos dados levantados na pesquisa Números do ensino privado, Zaremba afirma que a escola particular brasileira contribui com 1,3% para a formação do PIB, índice superior à contribuição da saúde privada, que aproxima-se de 1%. Na educação básica, com 7 milhões de crianças e jovens matriculados na rede privada, o setor acaba por gerar, por baixo, 650 mil empregos diretos.

Se cogitarmos investimentos sociais, sem a participação das escolas privadas, o governo deveria acrescer ao seu orçamento público, pelo menos, R\$ 20 bilhões de aplicação dos recursos públicos no setor educacional (conf. Revista Linha Direta, ano 8, n. 85, p. 38, abr. 2005).

Numa palavra, podemos afirmar que, sem a coexistência de escolas públicas e privadas, sem o ensino livre à iniciativa privada, o Brasil seria mais centralizado, menos federativo, menos democrático; por sua vez, a educação seria menos social, posto que é através deste princípio de ensino que as IE's, no Estado democrático de Direito, superam a contradição capitalista entre o público e o privado.

Escolas lucrativas e não-lucrativas

No século XXI, a privatização do ensino é uma questão obsoleta. A coexistência institucional, enfim, permite que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e municípios) busquem a alta qualidade de ensino da educação pública e incentivem a expansão da educação privada.

As escolas públicas e as privadas têm, na vida social, uma busca em comum: o bem público. Sem os valores sociais do trabalho e da iniciativa privada, não poderíamos afirmar, a rigor, que o Brasil se constitui em Estado democrático de Direito (inciso IV, Art. 1º, CF).

A Constituição Federal de 1988 prescreve, conforme podemos observar à luz dos artigos 205, 209 e 213, dois gêneros de escolas: as públicas e as privadas. É estabelecido pela Constituição que as escolas privadas se subdividem em duas espécies: as lucrativas e as não-lucrativas.

O artigo 209 da Constituição Federal prescreve, por seu turno, que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional (inciso I) e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (inciso II).

No tocante ao financiamento da educação nacional, os recursos públicos podem ser dirigidos, conforme preceitua o artigo 213 da Constituição Federal, a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação (inciso I) 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 (inciso II).

No plano da legislação ordinária, o artigo 20 da LDB, que categoriza as chamadas instituições privadas de ensino, entende que as particulares são definidas, em sentido estrito, como as escolas instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características das demais escolas privadas, isto é, comunitárias, confessionais e filantrópicas. São entendidas como confessionais, segundo a LDB, no inciso III do referido artigo, as escolas instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas. As escolas filantrópicas são regidas por lei própria.

As escolas comunitárias, a partir da Lei 11.183, que dá uma nova redação ao inciso II do caput do art. 20 da Lei nº 9.396, são consideradas as instituídas por grupos de

pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Como, então, esta estruturação legal das redes pública e privada repercutirá na oferta da educação básica?

O artigo 21 da LDB determina que a educação escolar compõe-se de dois estágios educacionais: o primeiro, o da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (inciso I); e o segundo, o da educação superior (inciso II). Faz-se necessário, por isso, observarmos como se comportam, na educação básica, as duas redes de ensino, a partir dos ditames legais da educação básica. De acordo com os dados preliminares do Censo Escolar 2005, realizado pelo MEC/Inep, temos, em nível de Brasil, em todas as modalidades de educação básica, 55.764.359 alunos matriculados. Deste universo, 48.745.170 alunos encontram-se na rede pública de ensino, o equivalente a 87,41%. Vale destacar que só a rede municipal de ensino público concentra 45,30% das matrículas da educação básica.

A rede privada de ensino, com 7.019.189 alunos na educação básica, abarca 12,59% das matrículas, o que, aparentemente, é uma participação pequena, mas qualitativamente expressiva, se considerarmos que as categorias administrativas (federal, estadual e municipal) são concorrentes, ou seja, no Brasil, não há ainda uma rede única de ensino público. A porcentagem de alunos matriculados em todas as modalidades da educação básica, na rede privada, varia entre 4,70% e 58,23%, dependendo do nível de ensino.

Quantidade e qualidade no serviço educacional

O princípio da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino é, a rigor, bem diferente da idéia de independência extrema ou absoluta dessas mesmas instituições, o que não quer dizer que não possam concorrer na oferta de educação escolar. Uma nova “equação” para a educação, vista como direito social de todos e dever do Estado, da Família e da Sociedade como um todo, é – ou deveria ser – a seguinte: Educação Escolar = escolas públicas X escolas privadas. Se as escolas públicas zeram, no produto final, o fracasso repercute também negativamente no setor privado, porque o público e o privado pertencem à mesma sociedade. Da mesma forma, se as escolas privadas zeram ou fecham suas portas, há comprometimento social: menos vagas para os profissionais de ensino e menos opção para as famílias, em se tratando de serviço educacional. Isso só será óbvio quando a sociedade política, e não apenas a civil, vir, no setor privado, um segmento com fins sociais ou públicos.

A esse respeito, diríamos, tomando a palavra de Marcelo Batista de Sousa (2005, p. 24), que o “pluralismo preconizado pela Constituição não é observado se a oferta oficial de educação é apenas aquela oferecida pelo próprio Estado. (...) A escola particular transformou-se em desejo e sobrevive, repito, pela eficiência e excelência.”

Vamos analisar agora o público e o privado a partir do Censo Escolar 2002, com dados já consolidados pelo MEC.

· Educação infantil – A LDB concebe a educação infantil como um nível que acolhe as creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e a pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.

Tomando como referência o Censo Escolar 2002, observamos que, naquele ano, estavam matriculadas em creches, na rede privada de ensino, 435.204 crianças, ou seja, 37,76% das matrículas, em todo o país. Com relação às matrículas na pré-escola, a rede privada contava, em 2002, com 1.270.953 crianças matriculadas, o equivalente a 25,53% das matrículas nessa área.

Se considerarmos, como parâmetros de qualidade, para as duas redes de ensino, as funções docentes, assim, observaremos os seguintes dados: (a) das 68.890 funções docentes, a rede pública (federal, estadual e municipal) contava com 38.750, o equivalente a 56,25%, ficando o setor privado com 30.140 professores, ou seja, 43,75% das funções docentes neste nível de ensino. O que chama a atenção, para ambas as redes de ensino, é o baixo nível de formação dos docentes em creches: apenas 14,74% deles têm formação superior completa.

Na pré-escola, que contava, em 2002, com 259.203 professores, as redes pública e privada detinham, respectivamente, 66,63% e 33,37% das funções docentes, mas apenas 27,40% dos professores possuíam curso superior completo. O que se pode notar é que o nível de formação dos docentes que atuam em creches ou pré-escolas é majoritariamente médio completo, o que não significa, claro, má qualidade de ensino; mas não é, também, um nível de formação desejado para a educação de crianças de zero a cinco anos de idade.

· Ensino fundamental – A participação da rede privada de ensino, segundo o Censo Escolar 2002, chegou a 9,20% do número de matrículas no ensino fundamental regular. Em números absolutos, a rede privada contava com 3.234.777, de um total que chegava a 35.150.362 estudantes matriculados na segunda etapa da educação básica. A partir daí, podemos observar o peso que o sistema público de ensino tem na cobertura de matrículas no ensino fundamental: são 31.915.585 alunos matriculados nas escolas públicas, o equivalente a 90,80% das matrículas nesse nível de ensino. Os municípios e os Estados, com predominância dos primeiros, são, na verdade, os grandes concentradores de matrículas. Juntos, chegam a 31.889.167 estudantes inscritos no ensino fundamental, perfazendo, assim, 90,72% das matrículas.

Se tomarmos como parâmetro de qualidade os resultados do Saeb em 2001, observaremos as seguintes condições de oferta deste nível de ensino nas escolas públicas e privadas: (a) A rede pública apresentava, naquele ano, 98% de estudantes com desempenho muito crítico em língua portuguesa (leitura) e matemática na 4ª série do ensino fundamental. Para se ter uma idéia da gravidade de um estágio crítico de desempenho em leitura, isto equivale a dizer que os estudantes não foram alfabetizados adequadamente. Considerando a matemática, isto significa que eles não identificam uma operação de soma ou subtração envolvida no problema ou não sabem o significado geométrico de figuras simples; e (b) as escolas privadas possuíam o nível de desempenho adequado de 43,5% contra 30,0% da rede municipal e 25,9% da rede estadual de ensino.

Se analisarmos o desempenho dos estudantes de 1ª a 4ª série e o dos de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, os dados revelam que os melhores resultados estão nas escolas privadas; é nessa rede que se verifica, ao longo do tempo, uma maior estabilidade nas médias de desempenho em relação às escolas públicas.

· Ensino médio – Com 8.710.584 matrículas neste nível de ensino, o Censo Escolar 2002 apontava a rede privada de ensino como a detentora de 1.122.900 matrículas, o equivalente a 12,89%, com cobertura maior do que a das escolas públicas federais e municipais que, respectivamente, têm 0,9% e 2,41% das matrículas neste nível de ensino, mas quantitativamente aquém das 7.297.179 matrículas na rede estadual de ensino, que, naquele ano, era responsável por 83,77% das matrículas no ensino médio, especialmente na área urbana.

O quadro de desempenho em língua portuguesa (leitura) e matemática, a partir dos dados do Saeb de 2001, para as redes pública e privada, é muito contrastante e preocupante. Os dados indicam que os alunos que sempre estudaram em escolas privadas têm um desempenho superior aos das escolas públicas. A diferença, em favor da rede privada, chega a 54 pontos, em língua portuguesa, e a 71 pontos, em matemática. O que poderia justificar essas diferenças tão acentuadas entre as redes de ensino? Pelos dados do Relatório do Saeb, podemos identificar diferença tanto na estrutura escolar como na clientela. Nas escolas privadas, existem mais recursos pedagógicos, professores mais qualificados e mais bem remunerados. Os alunos apresentam nível cultural, social e econômico mais elevado.

Claramente, observamos que as desigualdades sociais se refletem nas diferenças educacionais, o que compromete o princípio de equidade de uma sociedade dita plural e democrática.

· Educação especial – A LDB consagrou, nos seus artigos 58 a 60, para a educação especial, importante modalidade para atender ao inciso III do artigo 208 da Constituição Federal e ao artigo 4º da LDB, que retirou a expressão “portadores de deficiência”, que aparece na versão federal de 1988, e a atualizou, registrando “educando com necessidades especiais”. No Censo Escolar 2002, de um total de 337.897 matrículas de alunos portadores de necessidades educacionais especiais, a rede privada de ensino detém 203.293 alunos, ou seja, sua cobertura chega a 60,16% das matrículas. A participação das redes federal e municipal de ensino, juntas, chega a apenas 22,95%. Em se tratando de escola inclusiva, as escolas privadas garantiram a oferta da educação especial para pais com filhos com necessidades educacionais de ordem visual, auditiva, física, mental, múltipla, bem como àqueles com altas habilidades e superdotados e aos portadores de condutas típicas. Através da oferta da educação especial, os sistemas de ensino, orientados pelo artigo 59 da LDB, estão atentos a currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica, e buscam professores especializados nessa modalidade, para atender, com equidade, às necessidades dos alunos especiais.

Considerações finais

Comprovamos, em números, que o princípio da coexistência de escolas públicas e privadas é fundamental para a superação da dicotomia entre o público e o privado, uma

vez que, sendo a educação um direito de todos, portanto, um bem comum, que abrange os processos formativos desenvolvidos em diferentes ambiências sociais, a começar pela vida familiar, passando pela convivência humana, pelo mundo do trabalho, pelas escolas, pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e chegando às manifestações culturais, não existe, a rigor, uma contradição entre a busca de uma escola pública de boa ou alta qualidade e o incentivo à expansão da escola privada.

À guisa de palavra final, apropriar-me-ei, mais uma vez, do pensamento de Marcelo Batista de Sousa, que, no já referido artigo publicado na Revista Linha Direta, revela que há burocratas do governo, na verdade, radicalmente estatizantes, que tentam desqualificar o sistema escolar privado. A visão crítica de Marcelo Batista parece sintetizar bem o olhar da RLD, ao longo de seus dez anos de existência, sobre a educação brasileira. Segundo ele, o papel do Estado, ao garantir a educação como direito social, deve ser o de proporcionar a democratização e a gratuidade do ensino fundamental e a progressiva universalização do ensino médio gratuito, conforme preceitua a Constituição Federal (artigo 208, incisos I e II), além de avaliar as instituições públicas e privadas e zelar pela qualidade de ensino. Mas a ação da livre iniciativa é uma questão de princípio fundamental da ordem social e cultural do país e se reveste de importância capital numa sociedade democrática, porque apresenta às famílias brasileiras alternativas de formação escolar em prol da educação básica e superior.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carlos Lima de. Contrato de prestação de serviço de educação escolar. Revista Linha Direta, Belo Horizonte, ano 8, n. 90, p. 10, set. 2005.

BRAGA, Ryon. Perspectivas para a expansão do ensino superior privado no Brasil de 2005 a 2010. Revista Linha Direta, Belo Horizonte, ano 8, n. 86,

p. 24 – 27, mai. 2005.

CASTRO, Camila. As instituições de ensino e a responsabilidade social. Revista Linha Direta, Belo Horizonte, ano 8, n. 90, p. 38 – 39, set. 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira. In: VELLOSO, Jacques et al. Estado e educação. Campinas, SP:

Papirus/Cedes; São Paulo: Ande/Amped, 1992. p. 73 – 93.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. O público e o privado: trajetória e contradições da relação estado e educação. In: VELLOSO, Jacques et al. Estado e

educação. Campinas, SP: Papirus/Cedes; São Paulo: Ande/Amped, 1992. p. 55 – 71.

INEP. Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do ensino médio. Brasília: MEC, 2004.

INEP. Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental. Brasília: MEC, 2003.

INEP. Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental. Brasília: MEC, 2003.

INEP. Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2002. Brasília: MEC, 2002.

RAMOS, Nilson. Pesquisa exclusiva da Fenep repercute em todo o país. Revista Linha Direta, Belo Horizonte, ano 8, n. 85, p. 36 – 38, abr. 2005.

SOUSA, Marcelo Batista de. Mais vagas. Revista Linha Direta, Belo Horizonte, ano 8, n. 84, p. 24, mar. 2005.

MARTINS, Vicente. **As escolas privadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.394/96.** Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/30/48/3048/>>. Acesso em 07 de dezembro de 2006.