



DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14913314>

e-ISSN: 2177-8183

**SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O  
ECLIPSE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

***NATIONAL EDUCATION SYSTEM: ECONOMIC DEVELOPMENT AND THE  
ECLIPSE OF PUBLIC EDUCATION IN BRAZIL***

***SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN: DESARROLLO ECONÓMICO Y EL  
ECLIPSE DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN BRASIL***

Gleicy Schommer dos Santos  
gleicy.s.santos@gmail.com  
Mestre em Sociologia  
Professora na Facap

**RESUMO**

O presente artigo apresenta uma discussão sobre a noção de “sistema”, tanto aquele que advém do poder público quanto o apresentado pelos grupos privados de ensino. Para tal, fizemos uma revisão bibliográfica, sobretudo de autores brasileiros, tais como Demerval Saviani, para discussão deste conceito. Também analisamos as legislações nacionais referentes à educação, do Império à Constituição de 1988, no intuito de observar os espaços reservados à educação pública e à educação privada. Pudemos assim então observar em tais legislações que, os objetivos da educação nacional sempre estiveram atrelados a objetivos econômicos, e também que por toda a história educacional brasileira sempre houve uma permissividade à iniciativa privada, em detrimento do fortalecimento da educação pública pensada como um sistema nacional. Exploramos também como essa relação se cristaliza e se fortalece a partir dos anos 1980 por meio de políticas neoliberais. Assim, o texto aqui produzido, conclui uma crítica ao papel do Estado brasileiro na construção de

A8-1

um sistema nacional de educação.

**Palavras-chave:** Sistema de educação/ensino. Legislação educacional. Ensino médio. Grupos privados de educação. Neoliberalismo.

## ABSTRACT

This article presents a discussion about the notion of “system”, both that which comes from public authorities and that presented by private teaching groups. To this end, we carried out a bibliographical review, especially of Brazilian authors, such as Demerval Saviani, to discuss this concept. We also analyzed national legislation relating to education, from the Empire to the 1988 Constitution, in order to observe the spaces reserved for public and private education. We were thus able to observe in such legislation that the objectives of national education have always been linked to economic objectives, and also that throughout Brazilian educational history there has always been a permissiveness to private initiative, in detriment of strengthening public education thought of as a national system. We also explore how this relationship crystallizes and strengthens from the 1980s onwards through neoliberal policies. Thus, the text produced here concludes a critique of the role of the Brazilian State in the construction of a national education system.

**Keywords:** Education/teaching system. Educational legislation. High school. Private education groups. Neoliberalism.

## RESUMEN

Este artículo presenta una discusión sobre la noción de “sistema”, tanto la que proviene de los poderes públicos como la que presentan los grupos docentes privados. Para ello, realizamos una revisión bibliográfica, especialmente de autores brasileños, como Demerval Saviani, para discutir este concepto. También analizamos la legislación nacional relativa a la educación, desde el Imperio hasta la Constitución de 1988, con el fin de observar los espacios reservados a la educación pública y privada. Pudimos así observar en dicha legislación que los objetivos de la educación nacional siempre han sido vinculados a objetivos económicos, y también que a lo largo de la historia educativa brasileña siempre hubo una permisividad a la iniciativa privada, en detrimento del fortalecimiento de la educación pública pensada como un sistema nacional. También exploramos como esta relación cristaliza y se fortalece a partir de la década de 1980 a través de políticas neoliberales. Así, el texto

aquí producido concluye una crítica al papel del Estado brasileño en la construcción de un sistema educativo nacional.

**Palabras clave:** Educación/sistema de enseñanza. Legislación educativa. Escuela secundaria. Grupos de educación privada. Neoliberalismo.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Há discussões mais recentes no campo educacional sobre a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação (SNE), entre alguns deles podemos destacar: Cury, 2008; Duarte e Santos, 2017; Dourado, 2018. Tal como Saviani (1983) já observava não haver um caminho para a institucionalização de um SNE antes mesmo da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, tais autores analisam que mesmo depois da CF ou da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), não houve nenhum esforço nacional para a institucionalização do SNE. Estes e outros autores analisaram que talvez o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 poderia enfim resultar na institucionalização de um SNE, mas não foi o que aconteceu. Em 2019 foi apresentado pelo Senado o Projeto de Lei Complementar nº 235 que “Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal” (Brasil, 2019). Tal PL foi aprovado pelo Senado Federal em março de 2022 e está desde então aguardando deliberação na Câmara dos Deputados. Este PL, bem como os autores mencionados, trazem a discussão do desenho institucional e federativo para a viabilização da institucionalização de um SNE, no entanto, no presente artigo queremos aprofundar a discussão teórica

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (PPGS – UFPB), e contou com o apoio da Capes por meio de bolsa<sup>A8-3</sup> de Mestrado.

acerca do significado e dos objetivos de um Sistema Nacional de Educação, bem como as noções de “sistema” figuram distintas nas redes públicas e privadas.

Com isso, iniciaremos nossa discussão com o significado de Sistema Nacional de Educação (SNE), em diálogo sobretudo com a pesquisa de Demerval Saviani (1983). O que o termo “sistema” implica, bem como algumas das relações e dos conflitos de interesses de classe na construção das políticas nacionais de educação. A obra “Educação brasileira: estrutura e sistema” de Saviani ainda é atual para a discussão que realizamos no presente artigo, haja vista, primeiro: a importância do autor no campo educacional, com o aprofundamento de discussões teóricas por meio de sua visão crítico-reprodutivista (corrente da qual nos afiliamos); e também pelo fato de até os dias atuais o Brasil ainda não ter instituído um sistema nacional de educação (SNE). Deste modo, o autor nos traz reflexões fundamentais para as possíveis razões de tal fato ainda não ter se realizado.

Depois, analisaremos algumas das legislações educacionais na história do Brasil, a fim de observar como a educação fora organizada e projetada em torno da divisão do trabalho social e das classes sociais. Bem como as responsabilidades do Poder Público com essa agenda e sua relação com a iniciativa privada quanto à oferta educacional, assim como o contexto econômico em que tais legislações se estabeleceram, com o intuito de demonstrar a relação entre economia política e educação na história da organização educacional brasileira. Interessa-nos aqui o ensino básico e, principalmente, a etapa do ensino médio, que esteve por muito em disputa se este deveria ser uma fase propedêutica de acesso ao ensino superior ou para o mercado de trabalho ou ainda para a cidadania.

Examinaremos também como a educação brasileira se desenvolveu em alinhamento com as finalidades do desenvolvimento econômico nacional, analisando

o que esse cruzamento de interesses implica e o contexto econômico-político mundial das últimas décadas que abriram caminho para políticas neoliberais na área da educação brasileira. Com isso, observaremos, por fim, um pouco de como os grupos privados de educação cresceram e se fortaleceram a partir dessas políticas, sobretudo com a venda de “sistemas de ensino”. Assim, fecharemos o artigo retornando para a discussão da noção de sistema, a fim de produzir uma crítica sobre o papel do Estado brasileiro na construção de um sistema nacional de educação.

## **SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Em decorrência da formação de sociedades industriais, no final do século XVIII e início do XIX, é que surge a necessidade de se constituir “sistemas nacionais de educação”. Como país colonizado, que só se tornaria independente em meados do século XIX, as discussões sobre a importância da criação de um sistema nacional de educação no Brasil, começa a ocorrer na primeira República (1889-1930), mas só vem a ganhar força na década de 1930, momento em que o país inicia um processo de modernização (Saviani, 1983; 2007). Quando os governos veem a necessidade de ampliar os níveis e o alcance da instrução, em decorrência sobretudo dos processos de industrialização e modernização iniciadas no primeiro governo de Getúlio Vargas, tem-se então a intencionalidade de instruir para os novos tipos de trabalho, o que pressupõe a necessidade de organizar tipos de ensino que estavam dispersos até então.

A criação de um sistema de educação nacional deve ser então o resultado de uma atividade intencional comum. Em sua pesquisa, Saviani afirma que, para se construir um sistema educacional numa dada situação histórico-geográfica é preciso:

1) ter consciência dos problemas da situação (da situação educacional do país como um todo e regionalmente); 2) ter conhecimento da realidade, nacional e regional, ou seja, das estruturas que formam dada sociedade; e 3) é necessário ainda a formulação de uma pedagogia, ou seja, de uma teoria educacional que dê conta dos problemas e de tal realidade (Saviani, 1983, p.80-81. Grifos meus).

O termo “sistema”, de origem grega, quer dizer “reunir”, “ordenar”, “coligir”. Sistematizar requer então intencionalidade de organizar, reunir e ordenar elementos dispersos para unificá-los em torno de um fim. Segundo Saviani (1983), ao serem reunidos, esses elementos não perdem sua especificidade, e o que garante sua unidade é a relação de coerência entre eles. Assim, o que caracteriza um sistema é: a) intencionalidade; b) unidade; c) variedade; d) coerência interna; e) coerência externa (Saviani, 1983, p.72). Há então na noção de “sistema” uma estrutura dialética, composta de pares antitéticos interdependentes: sujeito-objeto (da intencionalidade); unidade-variedade; coerência interna-externa. Assim, sistema é “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (Ibid., p.75). Um sistema nasce da consciência e intencionalidade de solucionar problemas de dada situação, assim, precisa ter coerência com os fins almejamos (coerência externa) e operar transformações intentadas. Caso não esteja resolvendo os problemas encontrados, será inoperante, incoerente externamente, e assim, ainda segundo Saviani, não terá sido um sistema (Ibid., p.75). Reduz-se a noção de sistema educacional

(...) a um conjunto de instituições, identificando-se educação sistematizada<sup>2</sup> e educação institucionalizada. Entretanto, as instituições podem constituir uma estrutura e não um sistema. Ou seja: elas podem surgir por força da estrutura, sem nenhum plano, desprovidas de caracteres intencionais. Por

---

<sup>2</sup> Saviani diz que não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada, no entanto é possível o inverso. Isso ocorre porque, uma educação sistematizada pode ser uma tarefa individual. Cita a ação educativa de Sócrates, por exemplo, que exercia uma educação sistematizada, mas nem por isso construiu um sistema educacional. O sistema ultrapassa o indivíduo. (Saviani, 1983, p.79).

outro lado, é possível agir assistematicamente dentro da educação institucionalizada. Por exemplo: um professor pode atuar numa instituição sem saber quais os seus objetivos; pode lecionar determinada disciplina sem consciência explícita dos objetivos dela; nessa circunstância, ele não sabe exatamente por quê e para quê está agindo: faz parte da estrutura; age na estrutura, não sobre a estrutura; atua na instituição, não através da instituição. Em contrapartida, pode-se encontrar atividade educativa sistematizada fora das instituições educacionais. (Saviani, 1983, p.84).

Em sua pesquisa, Saviani detém-se para a análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que fora promulgada pela primeira vez em 1961. Analisando o texto da Lei e os debates sobre ela, conclui que “diretrizes e bases” quer dizer “meios e fins”. E quando se pensa em uma lei específica para a educação, está-se conduzindo a uma ação intencional comum no domínio da educação, ou seja, está se visando a sistematização da educação. No entanto, para isto, conforme argumentado, é preciso, antes de formular a lei, ter consciência dos problemas educacionais, conhecer a realidade nacional e ter uma proposta, baseada em uma teoria educacional.

O autor demonstra como a LDB não correspondeu a uma tomada de consciência dos problemas da educação nacional, limitou-se ao ensino e à organização administrativa; também se revelou não ser fruto de um profundo conhecimento da realidade nacional, já que a Câmara dos Deputados ignorou diversos pareceres técnicos a ela enviados, incluindo-se aí pareceres técnicos de órgãos vinculados ao próprio Ministério da Educação (Saviani, 1983, p.95-96). Mas, ainda segundo o autor, é no que diz respeito à teoria educacional que se evidenciam as maiores lacunas da Lei. Os títulos que tratam dos fins da educação “são de tal modo gerais e vagos que podem ser adotados por qualquer país do mundo” (Saviani, 1983, p.97). Pois, além dos objetivos gerais deve-se também ter objetivos

específicos claros, que deem conta da realidade nacional (Ibid., p.97). Lembra ainda a fala de Fernando de Azevedo, um dos expoentes nas discussões em torno da LDB, que compunha o conjunto de intelectuais que defendiam a criação de um sistema educacional público, laico e gratuito que desse conta dos problemas nacionais. Diz Azevedo: “a LDB antes mesmo de entrar em vigor já está ultrapassada pelas condições e necessidades reais do ensino brasileiro”. Diferente de Anísio Teixeira, que também compunha o grupo, mas que afirmou que tal lei era uma vitória, “meia vitória, mas ainda assim uma vitória” (Ibid., p.98).

Assim, Saviani conclui que a LDB de 1961 não possibilitou a criação de um sistema nacional de educação. O autor aponta que parece não ter sido intencional, “mas saiu assim”; que há uma confusão entre a organização e responsabilidades dos diferentes poderes, ou seja, ela não forma um conjunto de vários elementos relacionados entre si de modo a formar uma unidade; não apresenta coerência interna, pelo uso da linguagem e conceitos imprecisos e nem coerência externa, pelo desconhecimento das necessidades e problemas do país e de sua educação (Saviani, 1983, p.98-99).

Não existe sistema educacional no Brasil. (...) pode-se perceber por que as análises que se fazem do chamado sistema educacional brasileiro acabam, inevitavelmente, por apontar as suas incoerências internas e externas (sua inadequação à realidade brasileira). (...) embora se denomine a organização educacional brasileira de “sistema”, a verdade é que não existe sistema educacional no Brasil. O que existe é estrutura. E é preciso que se tome consciência disso, pois é a partir das estruturas que se poderá construir o sistema. (Saviani, 1983, p.101-103).

Pelos métodos e ferramentas que o autor utilizou para chegar a tal conclusão, podemos identificar que LDB reformulada, promulgada em 1996 e ainda vigente, também não conseguiu de fato criar um sistema nacional de educação - até porque,

sua principal base foi o texto da LDB de 1961. De modo geral, manteve-se detida apenas ao aspecto do ensino e do ponto de vista administrativo, sem considerar objetivos específicos sobre a solução de problemas da realidade educacional e social do país e principalmente em seus aspectos de particularidades regionais.

O autor sugere ainda que a ausência de um sistema nacional de educação não é problema exclusivo do Brasil, pois é próprio de uma estrutura social estratificada em classes, porque devido ao conflito de interesses entre as classes, torna-se “difícil a práxis intencional comum, sem a qual é impossível a construção do sistema (...)” (Saviani, 1983, p.104). Se a divisão entre classes sociais está no conflito de interesses, que tem na classe dominante a defesa da propriedade privada, dos meios de produção e, portanto, da força de trabalho das demais classes, isto impossibilita a convergência de interesses a um denominador comum – afinal, é a educação que formará a força de trabalho em seus diferentes níveis de instrução conforme a necessidade de dada divisão social do trabalho.

Portanto, a ausência de um sistema nacional de educação no Brasil parece ter relação direta com a estrutura social estratificada em classes, pois, a noção de sistema apresentada por Saviani tem bases substantivas, carrega uma visão de projeto nacional que tem na educação o ponto fundamental para a transformação da realidade social, ou seja, que visa à supressão de desigualdades sociais e econômicas através de uma educação emancipadora.<sup>3</sup> Uma educação que atendesse igualmente a toda a população, em seus níveis de instrução e

---

<sup>3</sup> A noção de educação emancipadora está presente em diferentes literaturas. Aqui compreendemos emancipação como: um estágio inicial, do mínimo necessário, a partir das obras de Paulo Freire (1921-1997), que compreende o papel emancipador da educação na realidade brasileira, que é de extrema desigualdade social, com grande parte da população analfabeta. Tal realidade acaba por alienar o povo trabalhador, tornando-o, assim, suscetível às mais variadas formas de opressão por conta do acesso à educação que lhes foi negado; e como um estágio posterior, baseado em obras da Teoria Crítica, de fundamento kantiano sobre o esclarecimento, em que a educação cumpre um papel emancipador na medida em que não deixa a História ser esquecida e possibilita o desenvolvimento do pensamento crítico e, portanto, o esclarecimento para tomada de decisões morais no presente e A8-9 construção de um futuro menos opressor e assim menos bárbaro.

profissionalização, aumentaria a qualificação profissional e conseqüentemente os padrões de remuneração da força de trabalho, o que diminuiria as margens de acumulação pelos donos dos meios de produção; e uma educação que oferecesse ainda uma formação mais ampla, que ultrapassasse os limites da instrução, possibilitaria uma população mais esclarecida, portanto difícil de ser subjugada aos desmandos das classes dominantes.

A esta hipótese levantada por Saviani e por nós aqui explorada, acrescentamos uma outra: a de que as classes dominantes da atualidade, amparadas em uma governamentalidade neoliberal<sup>4</sup> de técnicas sofisticadas, que governa por meio da liberdade, dissimulam as desigualdades educacionais, sociais e econômicas, através de um discurso sobre uma educação igual para todos, que possibilita a autonomia das crianças e jovens, que prepara para o mercado de trabalho e para a cidadania, enfim, uma educação intencionalmente comum a toda a nação que, quando entendida como investimento gera o desenvolvimento pessoal e conseqüentemente o desenvolvimento nacional, que por sua vez seria comum a todos, conforme a Teoria do Capital Humano (TCH).<sup>5</sup>

Antes de explorar a hipótese e problematizações levantadas, analisaremos através da história das legislações educacionais no Brasil, os debates acerca do projeto nacional de educação, bem como os jogos de força e os atores em disputa em torno dos propósitos da educação básica, que traduzem os conflitos e interesses de classe.

---

<sup>4</sup>A noção de governamentalidade fundamenta-se nas obras de Michael Foucault. Grosso modo, governamentalidade, nos termos do autor, é uma forma de descrever tecnologias de governo a partir de dois movimentos teórico-metodológicos: passar por fora das instituições, para analisá-las segundo o ponto de vista geral das tecnologias de poder; e substituir o ponto de vista interno da função institucional pelo ponto de vista externo das estratégias e das táticas (Foucault 2008a, 2008b)

<sup>5</sup> A análise crítica da Teoria do Capital Humano e seu desenvolvimento na educação nacional, bem como a hipótese levantada, foram desenvolvidas em pesquisa anterior e podem ser vistas em "Pedagogia Concorrencial: uma crítica sobre o lugar estratégico da educação básica na produção de valores neoliberais" (Schommer, 2020).

## LEGISLAÇÕES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, CONTEXTOS ECONÔMICO-POLÍTICO E CONFLITOS DE CLASSES

Nesta parte demonstraremos como se deu o acesso e a expansão do ensino básico no Brasil, com especial destaque ao ensino médio. As leis, reformas e regulamentações que existiram para assegurar a educação básica como um direito, e qual o contexto socioeconômico em que tais reformas e legislações foram feitas, assim como as regulamentações que se construíram para a oferta educacional também pela iniciativa privada. Dar luz à história se faz fundamental para compreensão do contexto e dos problemas atuais da educação brasileira.

As ideias iluministas, de tirar das mãos da Igreja e dos jesuítas o monopólio da educação (além dos novos ideais econômicos e políticos que estavam postos) chegam ao Brasil por meio das ações de Marquês de Pombal, através de algumas reformas no ensino na segunda metade do século XVIII (Saviani, 2007, p.107). No entanto, em um país que só viria a abolir a escravidão no final do século XIX, instrução e alfabetização era para bem poucos. A primeira legislação brasileira sobre instrução pública se deu logo após a independência, em 1823, sendo outorgada a instrução primária gratuita a todos os cidadãos na primeira Constituição do Império do Brasil, em 1824 (Ibid., p.119). Um dos responsáveis pela instrução neste período foi Martim Francisco Ribeiro de Andrada Machado, que baseou suas ideias nos “Escritos sobre a instrução pública” de Condorcet, em que dizia: “é impossível submeter a uma educação rigorosamente idêntica homens cuja destinação é tão diferente” (Condorcet, 1989, p.58 *apud* Saviani, 2007, p.122). No período de transição da abolição da escravatura, muitos foram os debates e propostas que

(...) destacavam a importância estratégica da instrução pública colocando, de uma ou de outra forma, a questão da organização de um sistema nacional de ensino. Esses debates ganharam força nas últimas décadas do

período imperial e estenderam-se ao longo da Primeira República. Na fase propriamente imperial, que se iniciou no final da década de 1860, as discussões desenrolaram-se sobre um pano de fundo comum: o problema da substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre, atribuindo-se à educação a tarefa de formar o novo tipo de trabalhador para assegurar que a passagem se desse de forma gradual e segura, evitando-se eventuais prejuízos aos proprietários de terras e de escravos que dominavam a economia do país. (Saviani, 2007, p.159).

No entanto, nem essas ideias foram propriamente consolidadas, mas já se nota aí o lugar estratégico da educação básica na formação da força de trabalho. Assim, iniciou-se um trabalho de estruturação e organização da educação nacional: “Com a Proclamação da República em 1889 e o conseqüente advento do regime federativo, a instrução popular foi mantida sob a responsabilidade das antigas províncias, agora transformadas em estados” (Saviani, 2007, p.165). Na Constituição de 1891, fica a cargo da União, com relação a educação, o ensino superior no país e a instrução primária e secundária no Distrito Federal. “A satisfação da educação como ‘um direito de cidadania’ ficará por conta dos estados federados, que ‘determinarão a natureza, o número e a abrangência da educação pública’.” (Cury, 2001, p.306 *apud* Vieira, 2008, p.67).

Assim, a questão da instrução pública e de um sistema de ensino “só passará a ter um tratamento no âmbito nacional após a Revolução de 1930” (Saviani, 2007, p.166). Somente a partir de então a educação ganha espaço na agenda nacional, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que ainda não era uma pasta exclusiva para Educação, mas que atenderia ao cuidado e investimento na força de trabalho que seria necessária para o desenvolvimento econômico cujo qual o governo getulista propunha – ou seja, era um ministério que cuidaria do capital humano. Também é criado em 1931 o Conselho Nacional de Educação (CNE), mas

que, segundo Vieira (2008, p.83) somente representava o ensino superior, faltando representação do magistério e ensino primário.

Na Constituição de 1934 a educação ganha mais espaço e as atribuições da União com a mesma também aumentam. Ressaltamos ainda que neste período, com a Revolução de 1930 e fim da “política do café com leite”, o contexto econômico era de otimismo quanto ao desenvolvimento e modernização. Tanto o presidente Getúlio Vargas como o Ministro da Educação, Gustavo Capanema, compreenderam a importância estratégica da educação para o anunciado projeto de modernização e desenvolvimento nacional. Tal Constituição mantém o ensino primário gratuito e obrigatório para as crianças em idade escolar, e amplia a possibilidade de oferta para adultos. Também é definida, pela primeira vez, vinculação de receita para a manutenção e desenvolvimento da educação: mínimo de 10% dos impostos dos Estados e 20% do Distrito Federal. E são ainda atribuídas responsabilidades relativas às empresas com mais de 50 empregados na oferta de ensino primário gratuito (Vieira, 2008, p.90).

Na Constituição de 1937, o Artigo 129 traz claramente as atribuições do Estado como sendo seu primeiro dever a oferta de ensino profissional, visando a formação de mão de obra técnica: “fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais” (Brasil, 2012, p.84). O incentivo à iniciativa privada na oferta educacional é recorrente em todo o texto constitucional, deixando a cargo do poder público apenas “a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares”<sup>6</sup> (Ibid., p.84). Este mesmo artigo ainda estabelece que,

---

<sup>6</sup> “(...) o dever do Estado para com a educação é colocado em segundo plano, sendo-lhe atribuída uma função compensatória na oferta escolar destinada à ‘infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares’ (Art. 129). (...) É clara a concepção da educação pública como aquela destinada aos que não puderem arcar com os custos do ensino privado” (Vieira, 2008, p.93). Mais adiante, na Constituição de 1946, também permanece tal configuração: “o ensino primário oficial é gratuito para todos: o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos (Art. 168, II)”. (Ibid., p.111). Importante

através de subsídio do poder público as indústrias e os sindicatos devem criar escolas de aprendizes, em suas respectivas áreas de especialização, destinadas aos filhos de seus operários e associados. São então implementadas escolas técnicas profissionalizantes em diversos estados da federação, “destinadas a criar, nas palavras do próprio Ministro Capanema, na moderna juventude brasileira, um ‘exército de trabalho’, para o ‘bem da nação’.” (Freitag, 2005, p.91). Assim, se prioriza a oferta do ensino técnico profissionalizante para as classes pobres, ao passo que se mantém e se amplia a oferta de instituições educacionais superiores para as classes ricas.

Com este arcabouço legal, o sistema educacional brasileiro não só mantém como acentua o dualismo que distingue a educação escolar das elites daquela ofertada para as classes populares. Suas diretrizes oferecem um arcabouço legal ao campo educacional extenso e detalhado como antes não existira. Tais regras, ainda que em boa parte circunscritas a apenas uma parte das escolas existentes, já que a oferta crescia à revelia dos dispositivos legais, vão orientar a educação nacional até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961. (Vieira, 2008, p.107).

No período entre as décadas de 1940 e 1960, o Brasil passa pelo chamado nacional desenvolvimentismo, com maior modernização e desenvolvimento econômico, processo este que já havia se iniciado na década de 1930, mas que se acelera quando da possibilidade de substituição de importações pela indústria nacional, muito por conta do contexto da Segunda Guerra Mundial. Período este que também é marcado por conflitos internos entre oligarquias rurais, burguesia industrial, classe média e operariado, onde a disputa era marcada pela reivindicação

---

ainda destacar que desde o Império, todas as legislações que versam sobre a educação permitem, e em certa medida incentivam, a iniciativa privada em todos os níveis de ensino.

de maior participação política e econômica e também por um projeto político de nação, que envolvia o atrito entre capital nacional e capital estrangeiro.

A Constituição de 1946 “havia fixado num dos seus parágrafos (Art. 5 XV, d) a necessidade da elaboração de novas diretrizes para o ensino no Brasil que substituíssem aquelas consideradas ultrapassadas do Governo Vargas” (Freitag, 2005, p.98). Refletindo o contexto econômico e político, as perspectivas para o projeto educacional também foram marcadas por disputas e, depois de treze anos tramitando no Congresso Nacional, é promulgada em 1961 a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Vieira, 2008, p.112-113). A análise de muitos autores (tais como: Vieira, 2008; Saviani, 2007; Freitag, 2005; Fernandes, 1989), e também a nossa, é de que, essa LDB favoreceu a iniciativa privada em detrimento da educação pública, mantendo a responsabilidade do Estado com educação apenas de forma complementar, além de prever repasse direto para construção ou reformas às instituições privadas, e concessão de bolsas subsidiadas para alunos através de processo seletivo. Este fato é relevante para compreendermos a LDB vigente e sobretudo a educação atual, que figura um quadro cuja educação básica de maior prestígio social e melhores índices educacionais se encontra na rede privada – especialmente as etapas do ensino fundamental e médio das redes estaduais que normalmente têm piores desempenhos (Sampaio e Guimarães, 2009).

O período da Ditadura Militar, iniciado com o golpe de 1964 e findado em 1985, no que se refere à economia, o Brasil vive o chamado [falso] “milagre econômico”. A população urbana cresce junto ao desenvolvimento da indústria nacional. A LDB de 1961 se mantém, havendo apenas algumas reformas nas bases organizacionais, a fim de ajustar a educação ao modelo econômico do capitalismo de mercado associado-dependente, articulado com a doutrina da interdependência

(Saviani, 2007, p. 362). Tomava forma assim a concepção produtivista de educação.

O aprofundamento das relações capitalistas decorrente da opção pelo modelo associado-dependente trouxe consigo o entendimento de que a educação jogava um papel importante no desenvolvimento e consolidação dessas relações. (...) O pano de fundo dessa tendência está constituído pela teoria do capital humano, que, a partir da formulação inicial de Theodore Schultz, se difundiu entre os técnicos da economia, das finanças, do planejamento e da educação. E adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, com os corolários do “máximo resultado com o mínimo de dispêndio”. (Saviani, 2007, p.363).

O papel estratégico e fundamental da educação alinhado ao projeto econômico e de desenvolvimento almejado, que já fora percebido no período getulista, ganha força e certo refinamento a partir da Teoria do Capital Humano (TCH), que entre outras coisas, entende a educação como investimento para o crescimento econômico. Assim, na Constituição de 1967, além de manter o que já havia na de 1946 sobre a “educação como um direito de todos”, agora é acrescentada “como dever do Estado” (Vieira, 2008, p. 120). No entanto, esse dever do poder público não excluí a “liberdade de ensino” para a iniciativa privada, ao contrário, coloca como também dever do Estado o amparo técnico e financeiro às instituições privadas de ensino.

Nos mesmos termos da Carta de 1946 (Art. 167), a Constituição de 1967 determina que o ensino seja ‘ministrado nos diferentes graus pelos poderes públicos’ (Art. 176). Embora ambas definam que este seja ‘livre à iniciativa particular’, nota-se, porém, uma importante diferença entre as mesmas. O texto de 1946 observa que devam ser ‘respeitadas as leis que o regulam’ (Art. 167), ao passo que a Carta de 1967 avança visivelmente no terreno do subsídio ao ensino privado, estabelecendo que este ‘merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de

estudo' (Art. 176). (Vieira, 2008, p.120).

Outro ponto fundamental a ser destacado desta Constituição de 1967 é que ela desvincula a obrigatoriedade até então existente da vinculação de recursos dos Estados e Municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação, que era na Carta de 1946, mínimo 10% dos impostos dos Estados e Distrito Federal, e mínimo 20% para Municípios. Tal situação sobre o financiamento da educação pública só viria a ser revertido na década de 1980 pela Emenda Constitucional 24/83, Art. 176, e depois de fato com a Constituição de 1988 (Vieira, 2008, p.121).

Houve ainda no período militar duas grandes reformas: a Universitária (Lei nº 5.540 de 1968) e a do Ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692 de 1971). Sendo esta última de maior interesse a este artigo, destaca-se que ela se orienta para a contenção da demanda pelo ensino superior, “através da formação de quadros técnicos de nível médio, por meio da profissionalização” (Vieira, 2008, p.125). É com esta reforma também que a obrigatoriedade do ensino se expande do então primário para também o chamado ginásio, que a partir da mesma se chamaria de 1º grau (hoje chamado ensino fundamental), atendendo crianças dos 7 aos 14 anos. O 2º grau, com duração de três anos, para adolescentes entre 14 e 17 anos (hoje chamado ensino médio), continua não sendo obrigatório, mas se institui a obrigatoriedade de habilitação profissional para as instituições que ofertarem essa etapa de ensino<sup>7</sup> (Ibid., p.125-126). Ou seja, perpetua-se, agora com nova roupagem, o que já verificamos no período do Estado Novo: ensino médio propedêutico para o mercado de trabalho, através do ensino técnico-

---

<sup>7</sup> Sofia Vieira demonstra em sua pesquisa que essa obrigatoriedade de oferta de ensino profissional nunca se concretizou de fato nas escolas, e nas quais havia tal oferta, os jovens não saíam preparados para o ingresso no mercado de trabalho. Então, em 1982, a Lei nº 7.044 altera este dispositivo e “o novo texto substitui a orientação de ‘qualificação para o trabalho’ e ‘habilitação profissional’ pela ideia de ‘preparação’”. A mudança dessas e outras expressões pareceu ser suficiente para referendar uma situação de fato – a não adoção da profissionalização por um contingente significativo de escolas, sobretudo as particulares de elite onde a preparação – não para o trabalho, mas sim para o vestibular – jamais foi posta de lado” (Vieira, 2008, p.128).

profissionalizante para as classes baixas; e ensino médio propedêutico para o ensino superior para a prole das classes mais abastadas.

Importante ainda destacar que se cristalizava no período militar a Pedagogia Tecniciста. O lema do Brasil na época era “segurança e desenvolvimento”, que visava desenvolvimento econômico com segurança. O modelo econômico adotado era associado-dependente, com laços estreitados com os Estados Unidos da América e a chegada de muitas empresas internacionais. Todo esse contexto corroborou na criação desse modelo pedagógico.

Com a entrada dessas empresas, importava-se também o modelo organizacional que as presidia. E a demanda de preparação de mão de obra para essas mesmas empresas, associada à meta de elevação geral da produtividade do sistema escolar levou à adoção daquele modelo organizacional no campo da educação. Difundiram-se então, ideias relacionadas à organização racional do trabalho (taylorismo, fordismo), ao enfoque sistêmico e controle do comportamento (behaviorismo) que, no campo educacional, configuram uma orientação pedagógica que podemos sintetizar na expressão ‘pedagogia tecnicista’ (Saviani, 2007, p.365-367).

A década de 1980 foi considerada uma “década perdida” para o Brasil, um período de recessão econômica, transição militar-civil do governo e muita disputa política. Porém, foi uma década fecunda no campo educacional, com o florescimento de sindicatos fortes, criação de especializações em diversas habilitações pedagógicas e nascimento de muitas associações em defesa da educação pública (Saviani, 2007, p.400-401). Era, afinal, um período de disputa ideológica, em todas as esferas da vida social.

A abertura democrática culminou na Carta Magna de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, vigente até os dias atuais. Comparada com as Constituições anteriores, ela é a mais extensa em matéria de educação, e é com ela que se terá

finalmente um princípio de direito amplo à educação: “igualdade de condições para acesso e permanência na escola” (Art. 206, I). É garantido, o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206), e no Artigo 208 a educação como direito público subjetivo; o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade; a oferta do ensino noturno regular; o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria; programas suplementares para permanência, tais como, material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (Vieira, 2008, p.131). Também no mesmo artigo oitavo, importante destaque para a etapa do ensino médio, com “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Ibid., p. 133).

A Constituição Federal de 1988 estabelece ainda a gratuidade de fato de instituições públicas de ensino – até então era permitida a cobrança de taxas realizada por instituições públicas de ensino, isentos apenas aqueles que comprovassem impossibilidade de pagamento; mantém a liberdade de ensino e a coexistência entre instituições públicas e privadas, com a diferença que a partir de então, as instituições privadas devem obedecer a legislação da educação nacional e passar por autorização e avaliação do poder público (Art. 209); é instituído também concurso público para o magistério, assim como plano de carreira e piso salarial. Pela primeira vez também, fica estabelecido que a não oferta ou oferta irregular das etapas e modalidades obrigatórias pelo Poder Público, implica crime de responsabilidade (Art. 208). O regime será de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (Art. 211), (Brasil, 2015, p. 221-223).

A LDB de 1996 foi resultado de longos anos de debate e muita disputa, e seu

resultado foi alvo de muitas críticas por parte de educadores e pesquisadores em educação, assim, tais debates jamais cessaram. No período de abertura democrática começa-se a discutir a possibilidade de uma nova LDB, e a Constituição de 1988 abriu o caminho necessário para este projeto. Novamente, apenas depois de muito debate, com muita disputa político-ideológica entre setores da sociedade e diferentes movimentos educacionais, é aprovada em 1996 a nova LDB (Lei nº 9.394), vigente até os dias atuais.

Ainda não sendo uma etapa obrigatória, o ensino médio mantinha-se restrito às camadas da população que poderiam “investir” neste nível de ensino, pois mesmo que houvesse instituições públicas e gratuitas de ensino médio, elas não eram suficientes. Este cenário, sobretudo nas décadas de 1980-90, gerou um descrédito sobre a escolarização por parte dos jovens das camadas populares, que além da dificuldade em conseguir uma vaga no ensino médio, também não recebiam qualificação profissional nesta fase, restando-lhes assim, o abandono dos estudos ao final do ensino fundamental e a procura por subempregos – realidade esta que persiste ainda hoje nas camadas mais pobres da população.

O principal objetivo do Poder Público neste momento era de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. O ensino médio só se tornaria etapa obrigatória em 2009, através da Emenda Constitucional nº 59 que altera o artigo oitavo, incisos I e II, que estabelecia a obrigatoriedade e oferta dos 7 aos 14 anos, e que a partir de então passa a ser dos 7 aos 17 anos de idade, além de “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (Brasil, 2015, p.221). Essa EC não traz alterações substanciais quanto aos recursos para esta etapa de ensino que se torna obrigatória, mantendo os mesmos valores já acordados pela LDB de 1996, de mínimo de 18% da arrecadação de impostos para a União, e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 212), (Ibid., p.223), acrescentando

apenas o inciso VI no Artigo 214, sobre o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (Ibid., p.225).

A nova LDB mantém e reforça os dispostos na Carta Magna e regulamenta em maiores detalhes todas as etapas e modalidades do ensino. Atribuí aos Municípios prioridade na oferta de creches, ensino infantil e ensino fundamental I; aos Estados, a prioridade com o ensino fundamental II e ensino médio; e à União, escolas técnicas e universidades federais (Vieira, 2008, p.138-139). A nova LDB também regulamenta o magistério, exigindo formação adequada para cada etapa de ensino, além de pisos salariais e diretrizes para plano de carreira.

Também em 1996 é discutido e aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), através da Lei nº 9.424, e em 2000 é promulgado o Plano Nacional de Educação (PNE).

A curto prazo, a criação do Fundef apoiou a necessária expansão do ensino fundamental visando sua universalização e tornou possível o pagamento de melhores salários aos professores das regiões mais pobres do país. No médio e longo prazos, todavia, tal instrumento contribuiu para acentuar disparidades na aplicação de recursos das outras etapas da educação básica – a educação infantil e o ensino médio – e entre as unidades da federação. Tudo isso contribuiu para o desejo de uma nova reforma, desta feita, da criação de um fundo que agregasse recursos para toda a educação básica (Vieira, 2008, p.142).

Fora criado então, através da Lei nº 11.494 de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Este é orientado pelo princípio da distribuição de recursos de acordo com o número de alunos e considera-se Educação Básica: creches, pré-

escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos (Vieira, 2008, p.144).

Pudemos então observar de que forma as legislações educacionais foram evoluindo ao longo da história e acompanhando o contexto econômico e político do país. Veremos a seguir como a educação se cristalizou como agente primordial para o desenvolvimento econômico no neoliberalismo.

### **NEOLIBERALISMO, TEORIA DO CAPITAL HUMANO E EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Desde meados dos anos oitenta organizações mundiais têm atentado para o papel estratégico da educação no desenvolvimento econômico e social das nações. Em linha com práticas e políticas que atendem uma racionalidade de refundação do liberalismo – este que se consolidou sobretudo pós período de estados de bem-estar social – organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm apresentado diretrizes educacionais por meio de acordos políticos e econômicos entre nações. Tais acordos e diretrizes se organizam conforme a realidade de blocos econômicos e apresentam estratégias que visam o desenvolvimento econômico dos países desses blocos e conseqüentemente, o desenvolvimento econômico mundial. Para a agenda educacional, a OCDE mostrou-se uma das mais atuantes. Fundada em 1961, absorveu teorias econômicas que vinham sendo desenvolvidas na época, entre elas, a já citada Teoria do Capital Humano (TCH), que se apresenta como a síntese lógica entre economia-política e educação.

A inovação da TCH foi adicionar o comportamento humano e as relações sociais à ciência econômica. Assim, o agente humano passou a ser compreendido

na organização produtiva como um capital e, portanto, deve ser observado como investimento, que trará retornos econômicos para o desenvolvimento nacional. Além de não serem mais entendidos como dever exclusivo do Estado, direitos sociais tais como saúde e educação, passam a ser compreendidos como investimento, organizados em forma de cálculo, ou seja, através de uma razão matemática, daquilo que foi investido e seu retorno direto na economia. Com tal teoria validada e disseminada por órgãos internacionais, a relação direta entre educação e economia se consolida de forma objetiva e massiva, de tal modo que, conforme políticas adotadas mundialmente por governos da direita à esquerda, se convencionou compreender a educação como investimento antes de ser considerada como um direito.

De tal modo, pudemos observar por meio da história das legislações brasileiras que o planejamento nacional de educação nasce da necessidade de instruir para o trabalho, e assim, a educação foi ao longo dos anos sendo organizada e planejada em função da divisão social do trabalho. Neste final do século XX, tal prática – de se pensar educação com vistas ao desenvolvimento econômico – adquiri corpo e forma consistente, ao passo que é amparada por uma teoria econômica, incorporada e disseminada internacionalmente como parte de acordos econômicos políticos.

É importante compreender que mudanças histórico-sociais não são feitas com cortes definitivos, em momentos marcados e específicos. Trata-se sempre de uma construção, uma constelação de acontecimentos pulverizados ao longo da história. Assim, gostaríamos ainda de observar alguns movimentos que marcaram a organização e o planejamento da educação nacional em diferentes períodos, e o papel da educação como instrumento estratégico de desenvolvimento e projeto de nação.

Em 1930, quando da criação de um Ministério da Educação e Saúde e do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, é que o Estado brasileiro começa a organizar a educação, como parte de um projeto de desenvolvimento nacional. A partir de tal manifesto, buscou-se então um plano educacional que seria instrumento de introdução da racionalidade científica na educação, sendo a ciência considerada como elemento modernizador, por excelência, no ideário escolanovista. A partir do Estado Novo, o plano torna-se “instrumento de modernização oriunda dos pioneiros [revestida], porém, do caráter de instrumento de controle político-ideológico que marca a política educacional do período” (Saviani, 1999, p.133). Entre 1946 e 1964 vira “instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e a ideia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional” (Ibid., p.133).

Na Ditadura Militar mantêm-se o aspecto de instrumento modernizador, mas com a introdução da “racionalidade tecnocrática” na educação. Com o fim da ditadura, se tenta uma “racionalidade democrática”, mas é a “racionalidade financeira” que domina todo o corpo social, incluído aí a educação.

No período de transição correspondente à “Nova República”, entre 1985 e 1989, em nome do combate ao autoritarismo se pretendeu introduzir uma “racionalidade democrática” que acabou gerando dispersão e descontrole de recursos e justificando práticas clientelistas. (...) A partir de 1990 a “racionalidade financeira” é a via de realização de uma política educacional cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e da diminuição do Estado visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional (Saviani, 1999, p.134).

Os anos noventa foram marcados por mudanças definitivas no contexto econômico político mundial. Com o fim da Guerra Fria, estava dada a vitória do

capitalismo, que a essa altura, já era global suficiente para tornar-se hegemônico. Desde o final da década de 1970 ganha força um novo tipo de liberalismo, agora reformulado, ultraliberal, denominado neoliberalismo. O Brasil acompanhou o movimento da globalização e do capitalismo neoliberal em seu processo de abertura democrática na década de 1990, seguindo orientações de organizações mundiais para corte de gastos públicos, diminuição da máquina estatal e, entre outras coisas, investimento em educação, a fim de universalizar o acesso ao ensino infantil e fundamental. Desta forma, tal contradição – que é própria ao sistema capitalista – de universalizar o ensino fundamental concomitante à corte de gastos públicos, só poderia resultar em uma estrutura pública incoerente e disfuncional: com salas de aulas superlotadas, professores mal remunerados e mal preparados, infraestrutura deficitária ou inexistente em muitos aspectos. Com base na discussão realizada sobre sistema de educação, por sua incoerência interna, externa e disfuncionalidade em dar conta da realidade nacional, não denominamos de sistema nacional de educação.

Corroborou com a abertura democrática brasileira e o processo de universalização da educação que viria a ocorrer a partir de então, a “Declaração Mundial sobre Educação para todos”, resultado da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, organizada pela UNESCO e realizada em março de 1990 em Jomtien, Tailândia. Esta conferência tinha o intuito de chamar a atenção para a gravidade da situação da educação em todo o mundo – de certo já muito influenciada pela disseminação da Teoria do Capital Humano – pois, apesar de as nações de todo o mundo já afirmarem na Declaração Universal dos Direitos Humanos que “toda pessoa tem direito à educação” realidades alarmantes para a época ainda persistiam, como milhões de crianças ainda não terem acesso ao ensino primário, milhões de adultos analfabetos e jovens e adultos analfabetos

funcionais (UNESCO, 1990). Certamente, nesse início dos anos 1990, algumas centenas de milhares dessas crianças, jovens e adultos, eram brasileiros/as.

Acompanham as ideias neoliberais um novo modelo de produção, pois o modelo fordista-taylorista do início do século já não dava mais conta das transformações tecnológicas e culturais. O modelo toyotista de produção busca garantir mais eficácia e eficiência, ou seja, solução rápida dos problemas, “defeito zero” com o menor custo possível. Visando tais objetivos, esse modelo de produção lança mão de técnicas e tecnologias que vão além dos mecanismos organizacionais e materiais de produção, pois seria necessário mudar sobretudo a mentalidade e a formação do trabalhador dessa nova era. A Teoria do Capital Humano, que compreende a necessidade de incluir o agente humano como capital fundamental do processo de produção, e que entende a educação como um investimento fundamental para maior acumulação de capital e crescimento econômico, também fora incorporada no modelo toyotista de produção.

Assim, a possibilidade de uma “racionalidade social” para a educação, como sugere Saviani (1999, p.134), ou uma racionalidade de fato democrática, não se desenvolveu no Brasil, e o que vimos a partir dos anos 2000 foi o desenvolvimento de uma racionalidade neoliberal, que é, antes de tudo, uma racionalidade financeira, matemática. De tal modo, a iniciativa privada que, conforme explicitamos, por toda a história da educação brasileira teve espaço e apoio do Estado, vai se expandindo cada vez mais, eclipsando aos poucos a educação pública na tentativa de ocupar o espaço do Poder Público na construção de um sistema nacional de educação.

## **SISTEMAS PRIVADOS DE ENSINO**

Como pudemos observar até aqui, a história da educação brasileira sempre contou com a oferta da iniciativa privada, fosse ela leiga ou confessional. A partir do

contexto histórico político apresentado, por meio de políticas neoliberais e incentivo do Estado, cresceu exponencialmente o número de instituições privadas de ensino nas últimas décadas no Brasil, tanto de ensino superior como de ensino básico.

Tais instituições se organizam cada vez mais em redes próprias, formando grandes grupos privados de educação. Estes, por sua vez, têm expandido seus negócios na educação básica, ofertando diversos serviços tais como, materiais didáticos, formação de professores, processos de avaliação interna e externa, “soluções complementares”, enfim, uma “cesta de produtos e serviços” - oferecidos não apenas na rede privada, mas comprados também por redes públicas – que se cunhou chamar de “sistemas privados de ensino” (Adrião, et.al., 2015). No entanto, nas referências que adotamos aqui (Adrião et.al., 2015; 2009; Adrião, Domiciano, 2018; Bertagna, Borghi, 2011; Sousa, Oliveira, 2003), que desenvolvem pesquisas sobre a atuação desses sistemas, não encontramos discussão sobre o conceito de “sistema”.<sup>8</sup> Com base nas discussões apresentadas no início do texto, tentaremos aqui um exercício de reflexão sobre a noção de “sistema” utilizada pela rede privada.

Conforme alguns colégios mais antigos da rede privada foram alcançando notoriedade com suas metodologias e materiais de ensino, foram expandindo seus negócios e formando a “cesta de produtos e serviços”, consolidando e expandindo assim suas marcas. A este pacote de produtos e serviços, tais marcas autointitulam de “sistema”. Pode-se supor que a rede privada tenha sistemas de ensino se considerarmos “sistema” como um conjunto de métodos e modos de fazer. A esta definição, o conjunto de materiais e programas que tais redes oferecem, formam um sistema de ensino. Poderíamos supor também que tais redes privadas formam um sistema pois atendem os preceitos levantados por Saviani (1983): intencionalidade; unidade; variedade; coerência interna e coerência externa. No entanto, o autor referia-se a um projeto nacional, e aqui se trata de um projeto de mercado.

---

<sup>8</sup> No entanto, as autoras têm diferentes pesquisas para demonstrar como cada vez mais, estados e municípios têm comprado esses “sistemas de ensino” e suas “cestas de produtos e serviços”.

O mercado educacional de ensino superior expandiu imensamente seus negócios nas últimas décadas, sobretudo a partir da facilitação para abertura de cursos, não somente presenciais, mas também pela modalidade à distância, e também por meio de programas do próprio governo federal, tais como o Fies (Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior) e Prouni (Programa universidade para todos). Ao que tudo indica, nos últimos anos, a educação básica tem se expandido cada vez mais na rede privada e é um mercado promissor atualmente, não apenas pelo número de escolas, mas sobretudo pelo grande mercado de material didático: por meio do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), pois as grandes editoras fazem parte desses grandes grupos educacionais, e também pela venda de sistemas de ensino (apostilas, programas complementares e soluções educacionais), não somente para a rede privada mas também para redes estaduais e municipais.

A educação básica é ainda majoritariamente pública, portanto, a rede pública é a maior concorrente deste novo mercado. Para fazer frente a isso, tais empresas têm investido cada vez nas propagandas de suas marcas, por meio dos resultados no Enem, na apresentação de novas tecnologias e métodos educacionais, soluções complementares, como programas de educação socioemocional, por exemplo, entre outros. Assim, ao dizer que determinada marca tem um sistema de ensino, ela está vendendo a ideia de que, nesta rede, há organização, método definido, coerência, resultado. Com isto, uma das formas mais eficientes de expansão do mercado educacional de educação básica tem sido a venda de tais sistemas para a rede pública, ou seja, mina-se a concorrência com a rede pública utilizando-se de seus próprios recursos.

Um sistema, nos termos apresentados por Saviani e por nós aqui endossado, refere-se a um projeto nacional de educação, que atenda toda a população em sua

diversidade e tenha como base de sustentação a transformação da realidade e supressão (ou ao menos a diminuição) de desigualdades historicamente consolidadas, justamente pela falta de um sistema nacional de educação. Nota-se também que, as redes privadas de ensino, podem até ter “sistemas de ensino”, mas nunca formarão um sistema de educação. Este requer, conhecimento dos problemas educacionais, conhecimento da realidade nacional e a formulação de um plano nacional de educação sustentado por uma teoria da educação. Não cabe ao mercado, e nem poderia caber ao mercado, formar um sistema de educação.

Deste modo, o uso “irrefletido” do termo “sistema” na rede privada de educação básica, parece ser mais uma estratégia de marketing que visa, não apenas a concorrência dentro do setor privado, mas sobretudo, para fazer frente a rede pública. Assim, cada vez mais, a rede privada tem ocupado espaços públicos e verbas públicas na promoção e expansão de seus “sistemas” de ensino. Seja se utilizando da propaganda baseada na ideia de um sistema de ensino estruturado e organizado, frente à “desorganização” da rede pública; seja na validação de seus métodos e materiais de ensino referendados por avaliações tais como o Enem; seja na participação da elaboração dos materiais didáticos e do currículo nacional; seja na própria utilização do Estado como “parceiro” à promoção de seus sistemas e seus próprios interesses.

De forma resumida, com o endosso da ideia de possuir sistemas de ensino, carregado nos nomes de suas marcas, a rede privada, consolidada atualmente em grandes grupos do mercado educacional, tais como a Kroton, pretende ter em suas mãos o controle da educação nacional. No entanto, os grupos privados de educação, podem ter uma educação sistematizada, mas nem por isso formam um sistema de educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos então observar, por meio das legislações, a permissividade histórica do Estado brasileiro com relação à iniciativa privada, em detrimento do fortalecimento, qualificação e organização nacional da educação pública. Na Assembleia Constituinte de 1988, Florestan Fernandes já dizia que o nosso principal problema seria estabelecer um sistema de ensino comum, em que pobres e ricos fossem postos na mesma situação educacional (Fernandes, 1989, p.130).

O desenvolvimento capitalista desigual conferiu ao Brasil uma condição peculiar: a privatização do público, conceito difundido por Anísio Teixeira. O Estado burguês preenche duas funções básicas: uma, de acumulação do capital; outra, de impedir que desigualdades extremas desemboquem em um impasse, na inviabilidade da nação como comunidade política. (...) A privatização do público impôs-se em favor dos interesses particulares, leigos e confessionais. Logo, se inicia o eclipse gradativo do ensino público, que se alçaria, sob a ditadura instaurada em 1964, em política de obsolescência provocada da escola pública e de reforço da acumulação de capital através do ensino concebido como mercadoria (Fernandes, 1989, p.33; 36).

Florestan Fernandes já alertava para o eclipse da educação pública no final dos anos oitenta, justamente porque as legislações educacionais (e econômicas) que estavam sendo definidas naquele momento, junto às mudanças econômico-políticas que já se desenhavam mundialmente, abria os caminhos necessários para a sobreposição da educação privada no Brasil. Fatos estes que impossibilitam a construção de um real e sólido sistema nacional de educação.

Por fim, por meio dos documentos e textos aqui utilizados – sobretudo através do aporte teórico de Demerval Saviani, autor este que aguçou tal reflexão – procuramos no presente artigo trazer materialidade para análise e considerações

acerca da ideia de sistema de educação bem como o lugar da iniciativa privada e das redes públicas na educação básica. Com isso, almejamos ter contribuído minimamente para uma reflexão crítica acerca do papel do Estado brasileiro na construção e promoção de um verdadeiro sistema nacional de educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento** [1944]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.8, nº3, 2018.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, nº108, p.799-818, out-2009.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; BERTAGNA, Regiane Helena; PAIVA, Gustavo; XIMENES, Salomão. **Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação**. Campinas, Unicamp, GREPPE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, Relatório de Pesquisa, 2015.

BERTAGNA, Regiane Helena; BORGHI, Raquel Fontes. Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privados em escolas públicas. **Educação: Teoria e Prática**, vol.21, n.38, Rio Claro-SP, out-dez/2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil [1937]**. 3ªed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Coleção Constituições brasileiras, vol.4, 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]**. 41ªed. São

Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.

BRASIL, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 3ªed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL, **Projeto de Lei Complementar nº235, de 2019: Institui o Sistema Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, vol.29, nº 105, p.1187-1209. Campinas, dezembro de 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, vol.39, nº 143, p.477-498. Campinas, abr-jun – 2018.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, vol.22, nº71, 2017.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. [Curso dado no *Collège de France* em 1977-78. Gallimard, 2004]. São Paulo: Martins Fontes, 2008a. (Coleção Tópicos).

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica**. [Curso dado no *Collège de France* em 1978-79. Gallimard, 2004]. São Paulo: Martins Fontes, 2008b. (Coleção Tópicos).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 56ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 7ªed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da Economia Política**. 2ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

RANIERI, Nina. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina e ALVES, Angela (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

SAMPAIO, Breno; GUIMARÃES, Juliana. Diferenças de eficiência entre ensino

público e privado no Brasil. **Economia Aplicada**, vol.13, nº01, p.45-68, São Paulo: jan-mar – 2009.

SAVIANI, Demerval. **Educação Brasileira: Estrutura e Sistema**. [1972]. São Paulo: Editora Saraiva, 5ªed. 1983.

SAVIANI, Demerval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, ano XX, nº69, dezembro-1999.

SCHOMMER, Gleicy Santos. **Pedagogia Concorrencial: Uma crítica sobre o lugar estratégico da educação básica na produção de valores neoliberais**. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2020.

SCHOMMER, Gleicy Santos. O nascimento da Pedagogia Concorrencial: esboço para uma crítica da subjetividade neoliberal na educação brasileira. In: **45º Encontro anual da ANPOCS**, Virtual, 2021. Disponível em: <https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOiY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOiJwOiJJRF9BUiFVSVZPIltzOiQ6IjYwNDEiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiZDQ4ZGQ5OWI1YjEwODVjMGJiNzA1NmE2YjMzYjVjMjMiO30%3D> , acessado em: 15 de julho de 2024.

SOUSA, Sandra; OLIVEIRA, Romualdo. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol.24, n.84, p.873-895, setembro de 2003.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por). Acessado em: 15 de julho de 2024.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejo de Reforma: legislação educacional no Brasil Império e República**. Brasília: Líber Livro, 2008.