

**Rita de Cássia Oliveira**

**UMA ABORDAGEM DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO  
PRIVADA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA:  
(DES) CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FACED/UFJF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

**Linha de Pesquisa:** Gestão e Políticas Públicas Educacionais

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Lúcia Helena Gonçalves Teixeira

**Juiz de Fora**

**UFJF**

**2006**

# Rita de Cássia Oliveira

## UMA ABORDAGEM DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO PRIVADA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA: (DES) CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

### TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora pela comissão formada pelos professores:

---

Profª Dra. Lúcia Helena Gonçalves Teixeira  
Orientadora – UFJF

---

Prof. Dr. Nicholas Davies  
UFF

---

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues  
UFJF

Juiz de Fora, 08 de janeiro de 2006.

Em memória dos meus pais, Manoel Vital e Albertina Cândida, alunos de improvisadas escolas rurais no início da década de 40.

Para os alunos da escola pública brasileira do presente e do futuro.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de algum modo, contribuíram para a realização desta dissertação e especialmente:

À Deus, por eu poder perceber a Sua bondade;

À Universidade Federal de Juiz de Fora e ao Programa de Pós Graduação em Educação;

À orientadora e Profª Drª Lúcia Helena Gonçalves Teixeira, pela sabedoria de conciliar com perfeição a ética, o conhecimento e a amizade, contribuindo, sempre com segurança, no processo de construção do conhecimento dos seus alunos;

Aos meus filhos Júlia e Matheus, pela solidariedade e por incentivarem este trabalho, apesar de o mesmo ter roubado um tempo imenso e precioso de nosso convívio...

Ao querido Professor Emanuel A. Freitas, pelas contribuições e por permitir que muitas das nossas reflexões, algumas incluídas nesse trabalho, amadurecessem em nossas conversas;

À Secretaria de Receita e Controle Interno, à Subsecretaria de Finanças, ao Departamento de Gestão Financeira e à Secretaria de Recursos Humanos da Prefeitura de Juiz de Fora;

À Secretaria de Educação da Prefeitura de Juiz de Fora e aos servidores da Secretaria de Educação, pelo atendimento às demandas desta pesquisa e pelos esclarecimentos;

Ao Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, pelo atendimento às demandas desta pesquisa, pela colaboração com as entrevistas e pelos debates;

À Câmara Municipal de Juiz de Fora, representada pelo Vereador Flávio Cheker, às instituições pesquisadas e aos professores cedidos, pela colaboração com as entrevistas;

Aos servidores públicos municipais Cláudia Lemos da Silva, Edward Rianelli S. Santos e Maria Clara C. O. Cyrne, a quem posso chamar de companheiros, pelo apoio;

Aos professores Drª Lúcia Helena G. Teixeira, Drº Paulo Roberto Curvelo Lopes, Drª Beatriz Basto Teixeira, Drº Marlos B. M. Rocha, Drª Diva Chaves Sarmento e Drª Sônia Clareto, pelas valiosas contribuições nas disciplinas do curso de mestrado;

Aos professores Drº Nicholas Davies, Drº Paulo Roberto Curvelo Lopes e Drº Rubens Luiz Rodrigues, por participarem de minha banca, prestando-me valiosas contribuições;

Aos colegas do mestrado, por compartilharem, com alegria, os conflitos e o crescimento;

## RESUMO

Este trabalho analisa o financiamento público da educação privada realizado em Juiz de Fora a partir dos convênios celebrados entre o município e instituições de ensino privadas com o objetivo de ceder professores da rede pública municipal e receber, em contrapartida, a gratuitade de vagas para atendimento educacional nessas instituições. A vinculação de recursos específicos para o ensino constitui importante garantia para os direitos promulgados na Constituição Federal de 1988. Compreendendo que tais direitos orientam-se no sentido da democratização do ensino que, por sua vez, tem mais chances de se realizar na escola pública, questionamos se o financiamento público da educação privada no município estudado direciona-se no sentido dessa democratização. Buscamos responder a essa questão a partir dos procedimentos metodológicos da análise documental e da entrevista semi-estruturada, que contribuíram para o estudo da legislação nacional e municipal para o financiamento do ensino, dos processos administrativos e documentação pública, dos processos de atendimento à demanda educacional, das despesas públicas realizadas com o ensino público e com o ensino privado e das percepções dos atores sociais envolvidos nos convênios, em âmbito do município. Os dados mostraram que, embora o município objetive, com tais convênios, a ampliação do atendimento educacional, na realidade, financia despesas mais elevadas na rede privada do que na rede pública, restringindo, além da ampliação do atendimento educacional e das melhorias na qualidade do ensino público, as lutas pela ampliação dos recursos financeiros no campo da Assistência Social.

**Palavras chave:** financiamento da educação, convênios, público-privado, democratização do ensino.

## **ABSTRACT**

This work analyses the public financing of private education in Juiz de Fora with basis on the partnerships established by the local government and the private schools and aimed at both supplying teachers from the municipal school network and being offered free vacancies in those schools. Specific teaching resources are an important guarantee of the rights conferred by the Federal Constitution of 1988. Bearing in mind that such rights are geared at the democratization of teaching, which, in turn, is more likely to take place in public schools, public financing of private education comes into question: does it contribute to democratization? In an attempt to answer this question, methodological procedures such as documental analysis and semi-structured interviews have been used, which contributed to the study of the legislation on public financing at both the municipal and federal spheres as well as the study of the administration processes and the public documentation, the processes to supplying educational demand, the public expenses in both the public and private schools and the view of the participants involved in the partnerships at the local sphere. Data have shown that, in spite of aiming to broaden educational coverage through partnerships, the local government finances heavier expenses in the private schools than in the public ones, limiting both educational coverage and quality of public schools as well as the struggles for better financial resources in the field of Social Service.

**Key-words:** **education financing, partnerships, public-private, democratization.**

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>GRÁFICO nº 01:</b> Matrículas por dependência administrativa no município de Juiz de Fora – 1997 a 2005	129
<b>GRÁFICO nº 02:</b> Comparativo das matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estadual e municipal em Juiz de Fora – 1997 a 2005	131
<b>GRÁFICO nº 03:</b> Comparativo das matrículas na educação infantil nas redes de ensino públicas estadual, federal, municipal e na rede de ensino privada em Juiz de Fora – 1997 a 2005	134
<b>GRÁFICO nº 04:</b> Comparativo entre as matrículas nas creches das redes públicas estadual, municipal, federal e da rede privada em Juiz de Fora	135
<b>GRÁFICO nº 05:</b> Gastos com o ensino fundamental: comparativo entre a receita própria e as transferências para o FUNDEF – Juiz de Fora – 1998 a 2005	190
<b>QUADRO nº 01:</b> Fluxo das receitas por competência federativa e percentuais transferidos entre os entes: constituição dos percentuais a serem investidos em educação no município.	94
<b>QUADRO nº 02:</b> Relação das entidades conveniadas – 1997 A 2005	116
<b>QUADRO nº 03:</b> Comparaçao entre o artigo 213 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 77 da LDB nº 9.394/96	143
<b>QUADRO nº 04:</b> Presença e forma do financiamento público da educação privada na Lei Orgânica dos Municípios	148
<b>QUADRO nº 05:</b> Síntese dos dados dos convênios para cessão de professores 1997 a 2005 -	175

<b>QUADRO n° 06:</b> Resumo do Atendimento / ano por modalidade de convênio	176
<b>TABELA n ° 01:</b> Quantidade média de professores cedidos e alunos atendidos pelos convênios – 1997 A 2005	117
<b>TABELA n ° 02:</b> Média das despesas / ano por professor cedido segundo os cargos – 1997 a 2005	118
<b>TABELA n ° 03:</b> Total das despesas / ano com os convênios para cessão de professores – 1997 a 2005	119
<b>TABELA n ° 04:</b> Média de alunos atendidos pelos convênios / ano – 1997 a 2005	120
<b>TABELA n ° 05:</b> Cálculo da despesa aluno / ano nos convênios – 1997 a 2005	121
<b>TABELA n ° 06:</b> Valores aplicados no ensino em Juiz de Fora – 1997 a 2005	122
<b>TABELA n ° 07:</b> Total de matrículas por dependência administrativa no município de Juiz de Fora – 1997 a 2005	129
<b>TABELA n ° 08:</b> Escolas, professores e matrículas na Educação Básica de Juiz de Fora – 2001 a 2005	130
<b>TABELA n ° 09:</b> Matrículas ensino fundamental no município de Juiz de Fora / dependência administrativa – 1997 a 2005	130
<b>TABELA n ° 10:</b> Matrículas na educação infantil no município de Juiz de Fora / dependência administrativa – 1999 a 2005	134
<b>TABELA n ° 11:</b> Matrículas creche no município de Juiz de Fora / dependência administrativa – 2001 a 2005	135

<b>TABELA n º 12:</b> Despesas municipais – convênios para cessão de professores a escola privadas – 1997 a 2005	181
<b>TABELA n º 13:</b> Comparativo do atendimento educacional na rede pública e nos convênios – educação infantil – 1997 a 2005	183
<b>TABELA n º 14:</b> Comparativo do atendimento educacional na rede pública municipal e nos convênios - ensino fundamental – 1997 a 2005	185
<b>TABELA n º 15:</b> Comparativo do atendimento educacional na rede pública municipal e nos convênios - reforço escolar – 1997 a 2005	186
<b>TABELA n º 16:</b> Despesas com o ensino 1997 a 2005 – Município de Juiz de Fora	188
<b>TABELA n º 17:</b> Composição dos valores gastos com o ensino fundamental – Juiz de Fora – 1998 a 2005	190
<b>TABELA n º 18:</b> Comparaçāo da despesa pública anual por aluno na rede pública municipal e na rede privada – educação infantil – 1997 a 2005	192
<b>TABELA n º 19:</b> Comparaçāo da despesa pública anual por aluno na rede pública municipal e na rede privada – ensino fundamental – 1997 a 2005	193
<b>TABELA n º 20:</b> Comparaçāo da despesa pública anual por aluno na rede pública municipal com os valores mínimos a serem aplicados conforme a Lei do FUNDEF	194

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	14
<b>1. O ESTADO COMO INSTÂNCIA DE CONFLITOS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO</b>	21
1.1. O conteúdo público do Estado	22
1.2. A busca pelo significado de democracia	25
1.3. O ator privado e a sua inserção na esfera pública	36
1.3.1. Esferas pública e privada: confronto de interesses e posições	36
1.3.2. As marcas de um elemento particular na esfera pública brasileira	44
1.3.3. A sociedade civil, os sentidos de participação, de democracia e o projeto neoliberal	51
<b>2. A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E O DEBATE ENTRE O ENSINO PÚBLICO E O ENSINO PRIVADO: CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO</b>	60
2.1. Raízes históricas do financiamento público do ensino privado	61
2.2. O fim do Estado Novo e a volta à democracia	67
2.3. A ruptura com o pacto populista, o golpe militar de 1964 e a formulação de uma nova legislação nacional	74
2.4. O financiamento do direito à educação na Constituição Federal de 1988: as garantias	78
2.4.1. O financiamento da educação após a Constituição Federal de 1988	86
2.4.2. O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF	89
2.5. Considerações complementares	96
<b>3. AS INFORMAÇÕES E A CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA ESPECÍFICA</b>	100
3.1. Os objetivos	101
3.2. O período estudado: recorte temporal de origem histórico-política	102
3.3. A análise documental	104
3.4. As categorias de análise	107

3.5. O estudo da legislação	108
3.6. As entrevistas	110
3.7. A análise do livro de atas da Comissão Paritária	111
3.8. O conhecimento do atendimento à demanda educacional no município	113
3.9. O instrumento jurídico utilizado para celebrar o acordo de cessão dos professores: os convênios	113
3.10. O investimento público no ensino público e no ensino privado	114
3.10.1. A coleta e o registro dos dados dos convênios	115
3.10.2. Quantidade de professores cedidos em cada exercício	116
3.10.3. Cálculo das despesas públicas com os convênios	118
3.10.4. Cálculo das despesas por aluno/ano atendidos pelos convênios	119
3.10.5. O valor aplicado no ensino público	121
<b>4. O CENÁRIO EDUCACIONAL EM JUIZ DE FORA: A LEGISLAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO PRIVADA NO MUNICÍPIO</b>	<b>124</b>
4.1. O município e o seu cenário educacional	124
4.1.1. A rede de ensino no município	127
4.1.2. O sistema municipal de ensino	136
4.2. A legislação educacional brasileira como fundamento para o financiamento público do ensino privado no município	140
4.2.1. A classificação das instituições educacionais públicas e privadas na Lei nº 9394/96	142
4.2.2. O dispositivo constitucional para o repasse de recursos públicos para o ensino privado	142
4.3. A legislação municipal e as formas institucionais para a utilização do recurso de financiamento público da educação privada no município	146
4.3.1. Os desdobramentos da aplicação da lei: os institutos das Isenções e dos Convênios	149
4.3.2. O processo histórico legislativo do financiamento público do ensino privado no município de Juiz de Fora	152
4.3.3. A legislação municipal para o financiamento público da educação privada:	

o dispositivo na Lei Orgânica do município	157
4.3.4. O instrumento para a prática da sondagem da demanda educacional e para o planejamento do atendimento : integração entre os sistemas de ensino municipal e estadual	160
4.3.5. A cessão de professores para instituições de ensino privadas	161
4.3.6. A cessão de professores no Programa Municipal de Bolsas de Estudo	163
4.3.7. A regulamentação da Lei que institui o Programa Municipal de Bolsas de Estudo e a cessão de professores	166
4.4. Uma reflexão geral no capítulo	170
<b>5. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO PRIVADA: A CESSÃO DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA SOB DIVERSOS OLHARES</b>	
173	
5.1. Os dados específicos sobre o financiamento público e privado do ensino no município de Juiz de Fora	174
5.1.1. As relações entre os valores públicos investidos no ensino público e no ensino privado no município	178
5.1.2. As despesas públicas com a realização dos convênios para cessão de professores às instituições privadas de ensino	180
5.1.3. A participação dos convênios para cessão de professores no atendimento da demanda educacional	182
5.1.4. As despesas públicas no ensino público e no ensino privado	187
5.2. A percepção dos atores sociais inseridos no processo de cessão de professores do município às instituições privadas	195
5.2.1. A percepção dos convênios para cessão de professores a partir da representação do poder legislativo municipal	197
5.2.2. A percepção dos representantes do poder executivo municipal	199
5.2.3. A percepção dos representantes sindicais	202
5.2.4. A percepção dos professores cedidos	204
5.2.5. A percepção dos representantes das instituições conveniadas	211
5.2.6. A percepção do representante da instituição particular de ensino	218

5.3.	A Comissão Paritária: espaço institucional de deliberação das cessões dos professores do município às instituições conveniadas	221
5.3.1.	A representação política no âmbito da Comissão Paritária	223
5.3.2.	Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária para deliberação dos convênios	224
5.3.3.	O significado da representação da Secretaria de Educação e do Sindicato dos Professores na Comissão Paritária no período anterior a 1997	225
5.3.4.	A representação da Secretaria de Educação e do Sindicato dos Professores na Comissão Paritária a partir de 1997	227
5.4.	Uma reflexão geral no capítulo	232
6.	<b>OS ACHADOS DO CAMINHO PERCORRIDO</b>	235
7.	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	246
8.	<b>ANEXOS</b>	264

## APRESENTAÇÃO

O conhecimento tem presença garantida em qualquer projeção que se faça do futuro. Por isso há um consenso de que o desenvolvimento de um país está condicionado à qualidade de sua educação (MOACIR GADOTTI).

As reflexões desenvolvidas até a conclusão deste trabalho iniciaram-se ainda na graduação em Pedagogia, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Nesse curso me interessei pelo estudo dos processos de formulação das políticas educacionais e do planejamento e gestão das ações de implementação dessas políticas. Após a conclusão da graduação, realizei, na Monografia apresentada no curso de Bacharelado, um estudo sobre a legislação nacional e municipal que regem o ensino, enfatizando os artigos que regulamentam o financiamento da educação. Nesse trabalho mostramos a análise dos mecanismos legais, existentes no município de Juiz de Fora, para o financiamento público do ensino privado e assumimos a inquietação de continuar buscando respostas para as questões que emergiram naquele limitado período de quatro meses de estudos.

O desejo de aprofundamento das reflexões e do encontro de respostas para as questões surgidas anteriormente deu origem ao projeto de trabalho no Curso de Mestrado em Educação, com início em março de 2005 no Programa de Pós-graduação da UFJF, no qual nos propusemos a compreender se o financiamento público do ensino privado contribui com a democratização do ensino no município de Juiz de Fora. No Mestrado, no decorrer das reflexões, tornava-se evidente o papel do Estado como instância fomentadora de políticas emancipatórias e dos processos de democratização da educação, na medida em que pode universalizar os direitos conquistados. Percebemos que, na Constituição Federal de 1988, esses direitos avançaram no sentido da democratização do ensino, principalmente por explicitar a exigência da garantia de um padrão de qualidade no ensino e a igualdade de condições para o acesso e permanência para todos os alunos. Assim, a educação de qualidade tornou-se direito de todos. Com isso, a escola pública passou a ter, por um lado, mais chances de contribuir nos processos de democratização do ensino, de inclusão social e de emancipação da classe operária; por outro, imersa em uma sociedade

plural e em um Estado Capitalista, passou a enfrentar os desafios de promover o ensino de qualidade com igualdade de condições para o acesso e permanência do aluno, principalmente no que diz respeito à limitação dos recursos financeiros destinados à garantia de um ensino de qualidade. Nesse contexto, o financiamento do ensino passou a ser pensado como importante variável na determinação do padrão de qualidade da escola pública, tornando-se o financiamento público do ensino privado alvo de questionamentos quanto ação que restringe a capacidade do Estado de ampliar os projetos de melhoria de tal qualidade.

É importante ressaltar que na realização deste trabalho desejamos o aprofundamento das reflexões em constante diálogo com o conhecimento teórico produzido e o encontro de respostas para as questões suscitadas. A despeito de termos tido oportunidade de proceder a uma ampliação das reflexões, optamos por delimitar o estudo no âmbito do financiamento público do ensino privado no município de Juiz de Fora. Nessa delimitação percebemos que, embora os artigos 212 da Constituição Federal de 1988, 68 e 69 da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 tenham determinado as fontes de recursos e os percentuais a serem destinados à educação e os artigos 70 e 71 da LDB de 1996 tenham estabelecido as despesas que podem e as que não podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos educacionais de todos os níveis, os artigos 213 da Constituição Federal de 1988 e 77 da LDB de 96 mantiveram a possibilidade de destinação desses recursos às entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, trazendo, com isso, implicações para o financiamento da escola pública de qualidade, concebida na Carta de 1988. O estudo da legislação do município mostrou existirem dois mecanismos distintos de financiamento público do ensino privado: no primeiro a concessão de bolsas de estudo realiza-se com recursos da isenção do ISSQN às instituições de ensino privadas requerentes, no segundo a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas realiza-se a partir de um convênio em que o município cede professores de sua rede de ensino recebendo, em contrapartida, a gratuidade de um número determinado de vagas nas escolas conveniadas. No trabalho em questão optamos por focalizar o segundo mecanismo, ou seja, a realização dos convênios para cessão de professores da rede municipal de ensino de Juiz de Fora à instituições de ensino privadas, procurando elucidar se tais convênios contribuem com a democratização do ensino no município.

Desse modo, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: analisamos no capítulo I, o papel do Estado na sociedade, percebendo-o, também, como instância de conflitos entre o público e o

privado. Discutimos o significado de democracia, a imersão do ator privado na esfera pública, os confrontos de interesses e posições existentes nas esferas pública e privada, a temática do patrimonialismo na esfera pública brasileira e, por fim, sobre a sociedade civil e os novos sentidos de participação e de democracia que têm origem no neoliberalismo. Nesse capítulo percebemos que foi no seio do debate entre as “forças político-sociais” que se reivindicou a generalização da escola básica e a construção de padrões de qualidade do ensino. Percebemos, ainda, que o predomínio da lógica do privado retira a mediação das instituições e normas públicas, impedindo que novas hegemonias se convertam em poder e que o interesse público se consubstancie no direito promulgado e na garantia para esse direito conquistado, importante dimensão a ser considerada no entendimento do processo de democratização do ensino.

No capítulo II aprofundamos a discussão sobre o contexto histórico-político de formulação e regulamentação da legislação educacional no país, como forma de compreensão dos antecedentes históricos do conflito entre o ensino público e ensino privado. O conhecimento dos debates que precederam a regulamentação da legislação do ensino, em cada contexto histórico-político, mostrou o estágio das lutas, assumido pelo conflito de interesse neste trabalho. O estudo desse contexto tornou-se relevante por mostrar a necessidade da destinação das verbas públicas exclusivamente para a educação pública, assim como a gestão dos recursos disponíveis, como forma de ampliação de projetos que priorizem a melhoria das condições de ensino das escolas públicas, sob pena de essa escola continuar reproduzindo, através do ensino, desigualdades que marcam a estrutura da sociedade brasileira. Nesse sentido, o financiamento público da educação privada interfere e constitui obstáculo negativo para a melhoria da qualidade da escola pública brasileira.

No terceiro capítulo procedemos à apresentação da metodologia adotada nessa pesquisa que, fundamentada na análise documental e nas entrevistas semi-estruturadas, possibilitou a organização dos dados coletados e das ferramentas mais específicas de análise do cenário de interesse neste estudo. Abordamos a legislação nacional e municipal para o financiamento do ensino e para o atendimento da demanda educacional, os dados específicos do sistema municipal de ensino e do financiamento público do ensino público e privado no município, a documentação administrativa que trata os convênios para a cessão de professores no município, assim como as

percepções dos atores sociais envolvidos nesses convênios. Entendemos que os dados que dizem respeito a essa realidade inserem-se no contexto do financiamento da educação como vetores capazes de direcionar os recursos financeiros para a expansão igualitária do acesso e para a melhoria da qualidade do ensino público, em consequência, capazes de contribuir com a permanência dos alunos nessa escola. Entretanto, tais elementos, também, podem direcionar-se no sentido oposto ao da democratização do ensino. Nesse contexto, percebemos a democratização do ensino relacionada à ação. Por isso, buscamos percebê-la a partir das práticas administrativas no aparelho de estado e do contexto social em que se inserem. Para a compreensão dessa ação na presença de múltiplos elementos da realidade estudada, consideramos a democratização do ensino como um vetor que representa o direcionamento e a capacidade das ações para a expansão igualitária do acesso e permanência dos alunos na escola pública de qualidade. A partir disso, consideramos que todas as forças direcionadas nesse sentido contribuem com a democratização do ensino, assim como as forças direcionadas no sentido oposto reduzem a capacidade de democratização do ensino. Constituímos os interesses presentes tanto nas práticas administrativas como no contexto social como importante elemento para elucidar o direcionamento das ações. Envolvidos no processo de análise dos dados, esse raciocínio contribuiu para elucidar a questão que nos orientou.

No capítulo subseqüente buscamos contextualizar o cenário educacional do município de Juiz de Fora e a legislação para o financiamento público da educação privada a partir da consideração da constituição do sistema municipal de ensino como instrumento de viabilização dos preceitos constitucionais de atendimento à demanda educacional. Analisamos o dispositivo constitucional para o repasse de recursos públicos para o ensino privado, a legislação municipal e as formas institucionais para a utilização do recurso de financiamento público da educação privada no município, o processo histórico legislativo do financiamento público do ensino privado no município de Juiz de Fora, o instrumento para a prática da sondagem da demanda educacional e para o planejamento do atendimento, que caracterizam a integração entre os sistemas de ensino municipal e estadual, e a cessão de professores para instituições de ensino privadas. Buscamos perceber se esses convênios são realizados como via de ampliação da oferta na rede educacional do município e se podem constituir-se para o Poder Público local como uma busca de alternativas para o atendimento à demanda de sua competência. Constatamos que o município de Juiz de Fora

é dotado das prerrogativas legais e operacionais para o atendimento à demanda educacional da rede pública de ensino. Assim, tais convênios, como instrumentos incapazes de serem universalizados, serviriam, circunstancialmente, a uma política de expansão da oferta de ensino a ser substituída por medidas permanentes mais efetivas.

No capítulo V procuramos conhecer o financiamento público da educação privada realizado a partir da cessão dos professores municipais de Juiz de Fora sob o olhar dos atores sociais envolvidos nesse processo, considerando os atos administrativos, as relações entre os valores gastos no financiamento público do ensino público e do ensino privado e o atendimento à demanda educacional no município. Numa perspectiva que considera a realização da democratização do ensino a partir da igualdade de condições para o acesso e a permanência dos alunos em uma escola pública de qualidade, questionamos se os convênios realizados entre o município e as instituições privadas educacionais se constituem como instrumentos capazes de contribuir para a democratização do ensino. Buscamos compreender a quem interessa a continuidade dos convênios realizados entre o município e as instituições privadas de ensino para cessão de professores. A análise dos dados coletados revelou os conflitos existentes na realização dos convênios estudados, além da substituição ou junção das políticas educacionais e ações da Assistência que podem sinalizar um processo de racionalização com a redução dos investimentos no setor social, dificultando o cumprimento dos deveres educacionais e assistenciais e a realização dos ideais democráticos de igualdade e, portanto, de justiça social. A continuidade na realização dos convênios, em contraposição aos preceitos legais, mostrou que não houve proposição de alternativa para os mesmos nos espaços institucionais. Ao contrário, tal continuidade evidenciou a existência de interesses defendidos pelos diferentes atores sociais e instituições envolvidas nos convênios estudados.

As conclusões no último capítulo mostram que a atividade das instituições conveniadas ocupa uma lacuna no atendimento educacional no município, representada pela cobertura de uma demanda que não é suprida pelo sistema público de ensino. Porém, a despeito de se realizar sob a perspectiva da Assistência Social, não é capaz de atender à demanda da rede pública de ensino. O financiamento, numa perspectiva de democratização do ensino, visa garantir a universalização das políticas educacionais e a equalização das desigualdades sociais, impossível de se efetivar

numa perspectiva individualista. Compreendemos ser necessária a utilização racional de todos os recursos para a realização da democratização do ensino. Assim, fica perceptível que, na realização dos convênios estudados, os recursos financeiros gastos com os convênios, se aplicados no ensino público, representariam um considerável avanço no sentido da democratização do ensino, enquanto que, aplicados no ensino privado diminuem a capacidade de atendimento educacional e restringindo-se a grupos específicos, ocorrem em detrimento do coletivo.

É importante salientar que, no que tange aos dados financeiros, enfrentamos dificuldades, já que não houve informação específica acerca dos convênios realizados para a cessão de professores. Tal informação, construída neste trabalho a partir de apurada análise e cruzamento de dados de vasta documentação pública, afigura-se como de fundamental importância para a consolidação do nosso estudo<sup>1</sup>. Nessa experiência imaginamos as dificuldades a serem enfrentadas na realização de um controle social efetivo que se refere não somente à falta de dados sobre esse financiamento, mas também ao desvelamento dos meandros burocráticos e institucionais que, muitas vezes, impedem que se torne público, de fato, as ações públicas. É preciso registrar, porém, que, em que se pesem essas dificuldades, durante todo o processo de pesquisa, não tivemos nenhum tipo de obstáculo no que diz respeito ao acesso a informação, esclarecimentos ou à documentação pública. Ao contrário, em todas as instâncias em que estivemos, como setores da Prefeitura de Juiz de Fora, Sindicato dos Professores, Câmara Municipal, instituições conveniadas, prontamente fomos atendidos em todas nossas demandas. Tal colaboração, sem dúvida, foi fundamental para que pudéssemos reunir, em exíguo espaço de tempo, todo o montante de informação utilizados na realização desta investigação.

O estudo do financiamento da educação constitui campo de pesquisa amplo e produz interfaces com os estudos de áreas afins, tais como o direito, a economia, a sociologia, a administração, a contabilidade que, inscritos no campo de estudos da educação, contribuem para o alcance da profundidade nas análises. Inscrevem-se nesses estudos específicos as políticas para o financiamento do ensino superior público e do ensino superior privado e da educação básica, compreendidos os processos de formulação, regulamentação e implementação dessas políticas e

---

<sup>1</sup> Esclarecemos no item 3.10 sobre a construção das informações financeiras.

os seus desdobramentos. Dessa forma, com um campo de pesquisa de tamanha amplitude, faz-se necessária a realização de recortes para que se tenha condições de se proceder a um maior aprofundamento desses estudos. Assim, a partir da reflexão e discussão acerca dessa tendência de financiamento público da educação privada, apresentamos uma possibilidade desse financiamento em apenas um município. Ainda que não se possa generalizar, dada à amplitude e diversidade do cenário nacional, pudemos perceber que, no Brasil, a escola privada ainda tem auferido muitos benefícios em detrimento da qualidade da escola pública brasileira.

## I – O ESTADO COMO INSTÂNCIA DE CONFLITOS ENTRE O PÚBLICO E PRIVADO

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários ao mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não há condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando deles passam a ser reconhecidos alguns direitos fundamentais; só haverá paz estável, uma paz que não tem a guerra como alternativa, quando não mais houver apenas cidadãos deste ou daquele Estado, mas do mundo (BOBBIO).

Constitui tarefa deste capítulo realizar uma reflexão sobre alguns elementos que durante a delimitação do objeto de pesquisa revelaram-se como integrantes das questões formuladas a partir dos estudos realizados e da delimitação do campo mais específico deste trabalho. Nesses estudos, percebemos a necessidade de abordar temas relativos à democracia e, mais especificamente, à democratização do ensino, à relação entre o público e o privado e ao financiamento da educação<sup>2</sup> no âmbito do Estado brasileiro. No escopo desta pesquisa, tais categorias de análise são importantes na medida em que integram a realidade a ser estudada, podendo contribuir para a sua compreensão.

Após relatar que acreditava existir um corpo teórico claro e consistente sobre a democracia com o qual poderia “viajar” confortavelmente no assunto, O’Donnell (1999), tratando da teoria democrática e política comparada, relata uma mudança de rumo em seus estudos. Essa mudança ocorreu após concluir que sua primeira premissa revelava-se equivocada, o que, por consequência, comprometia também a segunda premissa básica para os seus estudos sobre as novas democracias. A partir disso o autor chegou a algumas conclusões que, ainda que se refiram especificamente aos estudos das novas democracias, acreditamos ser importante considerar neste trabalho, no sentido de que nos apontam para a exploração de elementos e abordagens possibilitadores da construção do significado das categorias já indicadas que serão exploradas no desenvolvimento do estudo. As conclusões do autor são:

---

<sup>2</sup> A discussão sobre essa categoria será realizada no segundo capítulo, pois, inserida no estudo do contexto histórico-político de formulação e regulamentação da legislação educacional no Brasil, adquire um sentido mais amplo.

- (a) Uma teoria adequada da democracia deveria especificar as condições históricas do surgimento de várias situações concretas ... ;
- (b) Nenhuma teoria sobre qualquer tema social deveria omitir o exame dos usos lingüísticos do seu objeto. A palavra democracia, desde tempos imemoriais, recebeu fortes (mas diferentes) conotações morais, todas fundamentadas em uma visão dos cidadãos como agentes.
- (c) Uma teoria da democracia - da democracia *tout court* - deveria também incluir, e em uma posição central, vários aspectos da teoria do direito, visto que o sistema legal determina e respalda características fundamentais da democracia e, conforme explico mais adiante, da cidadania como agency<sup>3</sup>.
- (d) Os itens anteriores têm como consequência que a democracia não deveria ser analisada apenas no plano do regime, mas também no do Estado - especialmente do Estado como sistema legal - e de certos aspectos do contexto social geral.

O exame das conclusões do autor revela uma relação de dependência entre a análise das condições históricas do surgimento das situações concretas, dos usos lingüísticos do seu objeto e da teoria do direito e do campo de análise, o Estado. A partir disso, estruturamos este capítulo compreendendo ser importante analisar, inicialmente, o papel do Estado na sociedade, como forma de compreensão do cenário de estudo mais amplo. A seguir, discutimos o significado de democracia, abordamos a questão do ator privado e a sua imersão na esfera pública, a partir do confronto de interesses e posições entre as esferas pública e privada, detendo-nos na temática do patrimonialismo na esfera pública brasileira e, por fim, na sociedade civil e nos novos sentidos de participação e de democracia que têm origem no neoliberalismo.

### **1.1 – O conteúdo público do Estado**

Interessa-nos apreender as contradições entre os interesses particulares e coletivos inseridos no campo de estudo do Estado. Como Pinheiro (1991, p. 25), compreendemos que “Embora o espaço dos interesses gerais esteja representado no Estado, na realidade concreta o conflito se expressará no momento de precisar quais são esses interesses, de definir a relação de predominância e, portanto, o papel do Estado na sociedade.” Esse papel é desempenhado em conformidade com as concepções ideológicas assumidas pelo poder, pelo que emolduram os limites da ação política no Estado. A concepção do que seja liberdade está na origem da definição

---

<sup>3</sup> Para o autor, a palavra *AGENCY* sintetiza (dá conta) simultaneamente a autonomia, a responsabilidade e a razoabilidade atribuída aos cidadãos pelo sistema legal no regime democrático. (O'DONNELL 1999, nota explicativa nº 1, p.31)

dos limites e das diretrizes para essa ação política. Para Bobbio (1987, p. 101 a 112), há dois sentidos para o termo liberdade, que inicialmente pode significar poder ou a possibilidade de deixar cumprir certas ações, sem nenhum impedimento de outrem. Esse sentido está, em germe, na doutrina liberal, na qual ser livre significa ampliar a esfera de ação não controlada pelo poder estatal, sendo, em consequência, o Estado liberal aquele que restringe ao máximo a ingerência do poder público, restringindo ao máximo possível a esfera do poder coletivo. Ainda segundo o autor, a liberdade pode significar, também, o poder de não obedecer a normas além daquelas impostas pelo próprio indivíduo sentido que se encontra em germe na doutrina democrática. Nesta, ser livre significa a criação de leis para si mesmo, não a ausência delas, em consequência, o Estado democrático é “aquele no qual são mais numerosos os órgãos de autogoverno”, ampliando a esfera de autodeterminação coletiva. Assim, no que diz respeito à demanda de limites à ação do Estado, os sentidos de liberdade fixam-se na concepção de Estado liberal como não impedimento e na concepção de Estado democrático como autonomia.

Bobbio (2000, p. 115) entende ser a doutrina marxista uma doutrina realista, pois considera o Estado e a esfera de relações políticas como relações de domínio na “sua verdade efetiva”. Para Marx apud Bobbio (2000, p. 113), o Estado “Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder. Não é a saída do estado de natureza, mas a sua continuidade sob outra forma”. Daí considerar o fim do Estado como a saída do estado de natureza. Se o Estado tem o poder legítimo para representar os interesses da propriedade, tem o mesmo poder para representar o bem comum? De acordo com Marx apud Pinheiro (1991, p. 26), “O interesse geral é elaborado mesmo sem ter em conta o interesse real do povo. O interesse real forma-se sem a intervenção do povo”. Segundo a autora o interesse geral é elaborado de forma ideológica, possibilitando a reprodução da dominação burguesa. Partindo do pressuposto que Marx evidencia as contradições entre Estado e sociedade, a autora questiona a possibilidade de incorporação da crítica do autor ao conteúdo da representação do Estado e sua defesa como instância pública. Pinheiro (*ibidem*, p.28) relaciona a crítica do papel do Estado na sociedade realizada por Marx, à análise dos direitos sociais a partir da crítica do autor ao *Program de Gotha*,

Isso de educação popular a cargo do Estado é completamente inadmissível. Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as

condições de capacitação do pessoal docente, as matérias do ensino, etc., e velar pelo cumprimento destas prescrições legais (...). Outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disto, o que deve ser feito é subtrair a escola de toda a influência por parte do governo e da Igreja

A partir dessa crítica, Pinheiro (*ibidem*, p.28) entende que as garantias para o cumprimento dos direitos sociais devem ser definidas em lei e cobradas do Estado concomitantemente à manutenção de uma maior autonomia educacional em relação ao Estado. A autora comprehende que as restrições do autor ao Estado concentram-se na impossibilidade de o Estado burguês ser verdadeiramente público, visão que contraria a análise do Estado como simples instrumento de dominação de classe. Compreende, ainda, que “o Estado pode ser concretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decomporem e recompor os conflitos de classe da sociedade”. Para ela, o Estado como instância pública é dependente do seu conteúdo de representação.

Este conteúdo também é o que nos permite pensar em um Estado democrático. Um Estado em que os conceitos de “público” e “esfera pública” sejam empregados em sentido convergente: do que é plural e democrático. Um Estado que se organize como uma res pública democrática, baseada na igualdade e na liberdade de participação política. (PINHEIRO 1991, p. 29)

Compreendemos que o conteúdo de representação pública do Estado mostra-se dependente e, ao mesmo tempo, determinante do processo de emancipação política dos atores sociais. Tal processo é, por sua vez, dependente do Estado como poder público que, assumindo o papel de uma instância indutora de políticas emancipatórias, de ampliação e consolidação dos espaços de participação na formulação das políticas, objetiva a protagonização de processos políticos com a efetiva mediação da sociedade civil. O conteúdo de representação pública do Estado nos permite pensar a indução de políticas emancipatórias como uma via dupla que, partindo do Estado, possibilita que os indivíduos se insiram nos processos políticos. A partir dessa inserção, os sujeitos políticos elaboram projetos para novas políticas, portadoras do potencial de ampliação do debate e formulação de políticas representativas dos interesses sociais. Porém, o Estado, como poder público, é instância representativa, também, dos interesses privados, significando a permanência do conflito entre o público e o privado para a conquista da hegemonia nos mais diversos campos, entre os quais figura o campo educacional.

Consideramos a ampliação das desigualdades sociais como um processo que se direciona em via contrária ao da emancipação. Uma vez que em um Estado capitalista essa desigualdade é proveniente de um processo de acumulação da riqueza, realizado a partir da exploração do trabalho, com forte ênfase na alienação, o problema relacionado à capacidade do Estado como indutor de políticas emancipatórias, a partir do financiamento das políticas públicas, relaciona-se com o seu potencial para a redução das desigualdades sociais. Os direitos conquistados expressam uma dimensão das lutas sociais e, por isso, apontam para a redução dessas desigualdades. O investimento na garantia da qualidade das políticas para a concretização desses direitos pode sinalizar para a possibilidade de materialização de medidas efetivas na minimização das grandes desigualdades. Assim, em uma sociedade profundamente desigual como a brasileira, com uma enorme distância entre os extremos da pirâmide socioeconômica, o Estado tem a possibilidade de atuar como instância promotora do equilíbrio e justiça social.

Dessa forma, acreditamos ser possível, a partir de uma reflexão sobre o Estado e o significado de democracia, construir um sentido para os elementos de análise inseridos em nossa proposta de estudo a partir do que compreendemos ser a democratização do ensino, considerando a realidade brasileira, o sentido dessa realidade e o objeto de estudo. Tal sentido permitirá enfrentar as questões derivadas dos nossos objetivos, buscando respostas na teoria e no próprio campo de pesquisa. É esse o caminho que tentaremos percorrer no item 1.2 deste capítulo.

## **1.2 - A busca pelo significado de democracia**

Foi preciso ir à antiga Grécia para compreender por que “democracia” é uma denominação positiva até nossos dias, quando cada vez mais se destaca a necessidade de participação da sociedade civil nos processos públicos. Se, por um lado, essa sociedade se movimenta no sentido de efetivar a participação buscando maior controle das ações públicas, por outro lado, também o próprio Estado legisla para garantir o direito à participação, explicitando legalmente atribuições, competências e limites, visando atualmente à transparência de suas ações e ao controle social.

A democracia dos antigos era direta, eventualmente ocorria a eleição de magistrados, a participação era a regra, a eleição a exceção. Hoje, ao contrário, a eleição é a regra, a democracia é representativa, mas complementada por formas de participação (Bobbio 2000, p. 374). Aquele elemento do regime presente na democracia antiga como exceção, a eleição, assume na democracia contemporânea a função de atribuir legitimidade ao poder (Comparato 1987, p.21 a 28). O componente fundamental da aspiração democrática, a participação, pressuposto da democracia antiga, inscreve-se na democracia contemporânea como necessidade, por agregar a qualidade na representatividade dos interesses sociais nos processos públicos. Entendemos que o processo de inserção dessa qualidade no regime representativo significa o acolhimento pelo Estado das demandas da sociedade civil, a partir da abertura dos canais institucionais para a participação, mediadores entre o cidadão e o Estado. Também, e não menos importante, significa a iniciativa e interesse dessa sociedade em participar e conhecer esses canais, pressupostos para a constituição de uma cidadania substantiva<sup>4</sup>. Quando as referidas demandas são acolhidas e colocadas em discussão, alargam a abrangência do aparelho estatal e a influência da sociedade civil, constituindo uma área comum de interesses, processo com origem na participação.

Se analisarmos as questões relativas à eleição e legitimação do poder na democracia dos antigos e na dos modernos, podemos perceber que em ambas é relevante a consideração do indivíduo, apesar de a democracia contemporânea se efetivar por representação. De acordo com Bobbio (2000,p.372), “Democracia significava o que a palavra designa literalmente: o poder do *démos* ...o poder do povo, dos mais, dos muitos, da massa, ou dos pobres, não era aquele de eleger quem deveria decidir por eles, mas de decidir eles mesmos, ...”. O autor considerou a imagem de uma assembléia, olhada pelo alto, para idealizar o *démos* como um corpo coletivo. À medida que se aproximou da assembléia, percebeu ser esta composta por muitos indivíduos que, ao exercerem o seu direito, “contam singularmente por um”. Com isso, concluiu que “o *démos*, enquanto tal,

---

<sup>4</sup> Francisco de Oliveira, em entrevista realizada em dezembro de 1999 por Sílvio Caccia Bava ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)), fala sobre o que considera ser cidadania e sobre os meios para concretizá-la. Para construir sua definição de cidadania, Chico de Oliveira percorre um caminho que não é de ausência, nem de carências, mas é uma definição de plenitude. Sintetiza cidadania como estado pleno de autonomia, saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas. Concebe uma cidadania ativa, atuante no espaço público, entende que na sociedade moderna um cidadão pleno é consciente e ativo dos seus direitos individuais e coletivos. Assim, esse cidadão só pode efetivar o pleno gozo de sua cidadania se mediado pelo espaço público. Para o sociólogo, são as instituições que compõem a armadura material dos direitos da cidadania, que se efetiva em um trabalho permanente de criação, recriação, invenção e reinvenção das instituições nas quais o cidadão exerce a sua autonomia.

nada decide, porque aqueles que decidem estão singularmente ligados aos indivíduos que o compõem”(ibidem, p. 377). O autor comprehende também que na democracia moderna “a soberania não é do povo, mas de cada um dos indivíduos, enquanto cidadãos”(ibidem, p. 379). Compreendemos que a democracia contemporânea tem caminhado para se aproximar do poder do *démos*, mesmo que a passos distantes do objetivo de que o poder do cidadão seja realmente substantivo e longe, ainda, de que esse poder não seja somente o de escolher quem decidirá por eles, mas perto de uma posição em que cada indivíduo, enquanto cidadão, possa estar ativo no espaço público, participando efetivamente da formulação das políticas, com toda a plenitude de sua cidadania. Os espaços institucionais constituem elementos fundamentais para o processo de participação efetiva, a qualidade institucional desses espaços pode garantir a qualidade da participação, efetivando o consenso dos atores sociais, ou seja, legitimando-o.

Tratando-se da educação, esse espaço institucional não se restringe à escola pública, enquanto unidade de produção do conhecimento, mas abrange, também, o espaço institucional onde tramitam as relações que definem, com as políticas públicas de educação, a alocação dos recursos públicos destinados à manutenção do ensino entre outras deliberações. Assim, as propostas de democratização do ensino se expressam nas políticas que são formuladas com forte base de participação e consenso da sociedade civil que, elaboradas sob essa condição, universalizam-se e pluralizam-se ao serem regulamentadas garantindo o exercício dos direitos a todos. Para O'Donnell (1993, p.132), “A democracia enquanto forma política efetiva sobre um dado território, está necessariamente conectada à cidadania, e esta só pode existir dentro da legalidade de um estado democrático....” Com isso, podemos inferir que o processo de democratização do ensino relaciona-se intimamente à participação de todos, abrangendo a formulação, regulamentação e implementação das políticas. Nesse contexto, o individualismo afigura-se como um empecilho à participação e, ao impedir a possibilidade de se pensar a universalização, apresenta-se como tendenciosamente fragmentador.

Buscando avaliar o lugar central que o individualismo ocupa no debate contemporâneo, Bobbio (2000, p. 380 - 382), após advertir que não prescinde da consideração de que o homem é um ser social, fala sobre o individualismo na tradição liberal-libertária e na tradição democrática,

O primeiro arranca o indivíduo do corpo orgânico da sociedade e o faz viver fora do regaço materno, lançando-o ao mundo desconhecido e cheio de perigos da luta pela sobrevivência, onde cada um deve cuidar de si mesmo, em uma luta perpétua (...) O segundo agrupa-o a outros indivíduos semelhantes a ele, que considera seus semelhantes, para que da sua união a sociedade venha a recompor-se não mais como um todo orgânico do qual saiu, mas como uma associação de indivíduos livres. O primeiro reivindica a liberdade do indivíduo em relação à sociedade. O segundo reconcilia-o com a sociedade fazendo da sociedade o resultado de um livre acordo entre indivíduos inteligentes. O primeiro faz do indivíduo um protagonista absoluto, fora de qualquer vínculo social. O segundo faz dele o protagonista de uma nova sociedade que surge das cinzas da sociedade antiga, na qual as decisões coletivas são tomadas pelos próprios indivíduos ou por seus representantes.

A avaliação do autor sobre o individualismo da tradição democrática e a reflexão sobre o sentido da cidadania na sociedade contemporânea mostram que, enquanto no individualismo da tradição liberal-libertária há uma separação entre o indivíduo e a sociedade, no outro há uma síntese, levando à formação de uma nova sociedade, na qual o indivíduo é o protagonista e as decisões são coletivas. Caberá a ele a participação na elaboração de regras que acolham as diversidades. Ao haver a possibilidade de se elaborarem as regras com a participação dos indivíduos, torna-se possível pensar a pluralidade. Essa elaboração de regras pode conciliar os grupos semelhantes, acolhendo os seus interesses comuns. Disso decorre a identificação dos diferentes grupos, apontando a diversidade de interesses sociais, possíveis de serem acolhidos no espaço público. Pensamos que esse trânsito individual por regras coletivas suscita um pacto de acolhimento à construção social, o trânsito entre os direitos e os deveres, a cidadania e a igualdade entre os atores sociais. Com isso, é possível que os indivíduos se sintam engajados e responsáveis pelas conquistas, pois, contribuindo na construção do processo, possivelmente exerçerão a função de controle social como continuidade das ações anteriores, como zelo pelo que construíram.

Nessa perspectiva, as regras são consubstanciadas em lei, elemento constitutivo do Estado. Para O'Donnell (1993, p.126), "... ela é a parte do estado que fornece o tecido regular, subjacente da ordem social existente em um dado território." Para o autor, essa ordem é desigual em todas as sociedades, mesmo quando se afirma ser igual para todos os membros da nação. Assim, a lei estrutura as desigualdades de uma ordem social. Porém, essa ordem é, também, um bem coletivo, visto que "fornecer a previsibilidade social generalizada, sustentada por ações eventualmente decisivas das burocracias públicas competentes"(ibidem, p.127). É no campo do conhecimento das desigualdades e previsão das ações do poder público, no espaço de formulação e fruição das políticas públicas, que o bem coletivo se materializa. Cidadão, aqui, é aquele indivíduo a quem a

Constituição confere direitos e garantias individuais, políticas, sociais, econômicas e culturais, e dá o poder de seu efetivo exercício, além de meios processuais eficientes contra a violação de seu gozo ou encaminhamento por parte do poder público. Para Bobbio (2000, p.207), “ O governo das leis é bom se as leis forem boas, e são boas as leis que visam ao bem comum. Por outro lado, o melhor modo, mais seguro, que o governante tem de perseguir o bem comum é seguindo as leis que não têm paixões ou fazendo ele mesmo boas leis.” Sobre o cumprimento dessas leis, lembramos o que nos diz Davies (2004, p.31) a respeito da mobilização da sociedade para fazer com que a lei seja cumprida. Segundo o autor,

...o que importa não é tanto a letra e o espírito da lei em si, mas sim a vontade dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo e, sobretudo, a mobilização da sociedade e em particular dos educadores para fazer que a lei seja cumprida. O Brasil é pródigo em leis (algumas boas) que, mesmo coerentes ou avançadas, não são cumpridas, sobretudo quando beneficiam a imensa maioria da população e/ou não interessam às classes dominantes, aos governantes e a outras instâncias do Poder “Público” (Legislativo, Judiciário). Assim o problema maior não está na letra e/ou no espírito da lei em si (seja ela progressista ou conservadora), mas na existência de forças sociais fora e dentro dos aparelhos de Estado dispostas a cumpri-la.

O autor argumenta que a educação no Brasil está prevista como direito de todos e dever do Estado desde a Constituição Federal de 1934 (excetuando os períodos autoritários) contando, desde então, com a vinculação de recursos para o cumprimento desse dever. Entretanto, aponta a existência permanente de problemas relacionados com a observância da legislação para o financiamento da educação, tais como o descumprimento das obrigações do Poder Público (federal, estadual e municipal) e o problema da má aplicação de recursos na área. Acreditamos que a qualidade democrática dos espaços institucionais pode contribuir para o exercício da “vontade” dos três poderes públicos, da mobilização da sociedade civil e do cumprimento da legislação, ou seja, pode constituir um importante instrumento democrático. Portanto, pode configurar-se como fundamental instrumento de direcionamento para as decisões sobre a alocação dos recursos públicos destinados à manutenção do ensino público obrigatório que, desconsiderando a qualidade democrática, podem favorecer interesses particulares em detrimento dos interesses da maioria da população que tem na escola pública a garantia de seu direito à educação.

Nesse contexto, ainda que a ordem social seja desigual, a legalidade de uma ordem democrática que funcione adequadamente deve ser universalista e igualitária, características cruciais para a

constituição de efetivos espaços institucionais, no sentido de viabilizadores das práticas democráticas. Assim, a democracia enquanto forma política, está conectada à cidadania, “... um estado que é incapaz de impor sua legalidade sustenta uma democracia com cidadania de *baixa intensidade*”(O’DONNELL 1993, p.132). O autor (*ibidem*, p. 127) aponta a igualdade como elemento fundamental para a efetivação da cidadania. Para ele, “...a igualdade garantida a todos os membros da nação em termos de cidadania é crucial para o exercício dos direitos políticos decorrentes do funcionamento da democracia...” . Para Bobbio (2000, p. 299 - 300), a igualdade se inscreve como um critério de justiça quando objetiva o nivelamento, direcionando-se pelo critério da necessidade,

Qualquer exigência por igualdade distingue-se de outra não apenas com base na resposta que se dá às perguntas *entre quem?* e em relação *a que coisas?*, mas também em relação ao critério ou aos critérios de justiça que ela assume em vista da atribuição da *coisa a quem*. (...) Se as coisas a serem distribuídas podem ser diferentes, com qual critério devem ser diversificadas? Considero (...) que, entre todos os critérios de justiça, o critério igualitário por excelência, ou seja, o critério que serve para ulteriormente diferenciar as doutrinas igualitárias, seja o critério da necessidade. Não é necessário lembrar a famosa frase de Marx na *Critica al programma di Gotha: De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades*.

A partir do sentido de igualdade inscrito como critério de justiça, Bobbio (2000), ao relacionar o critério da necessidade a uma doutrina que busca o maior nivelamento possível da maior parte dos membros de uma comunidade, considera que a natureza iguala mais os homens em relação às necessidades do que em relação às capacidades. A doutrina liberal, não-igualitária, avalia positivamente as desigualdades, eleva a capacidade a critério fundamental para a distribuição das recompensas, tem como premissa a igualdade dos pontos de partida. Numa doutrina igualitária se dá o inverso, considera-se fundamental a igualdade dos pontos de chegada, mesmo que essa igualdade se dê após a desigualdade dos pontos de partida. Para o autor, em uma doutrina não-igualitária, se as regras forem comuns e o indivíduo for colocado em condições de participar do jogo, é natural que haja um vencedor e um vencido, já em uma doutrina igualitária, como se aspira a que não haja vencedores e vencidos, é necessário que todos, na mesma medida, tenham condições de vencer. Há dois modos de se buscar igualdade entre os membros de um determinado grupo social. O primeiro modo trata da extensão das vantagens de uma categoria a outra, deixando intactas as vantagens da categoria superior, procedimento compatível com uma doutrina não igualitária. O segundo modo consiste em retirar de uma categoria determinados privilégios para que deles possam gozar, também, os não privilegiados, trata-se do “nivelamento,

uma das características distintivas do igualitarismo". Para Bobbio (*ibidem*, p. 300-311), a doutrina igualitária considera as desigualdades um produto da vida social, a não-igualitária as considera uma consequência das desigualdades naturais. O autor conclui que a diferença fundamental entre essas duas desigualdades é que as desigualdades sociais podem ser eliminadas, as naturais não. Para ele a igualdade torna-se o elo entre a lei e a justiça.

Com isso, torna-se importante pensar no palco onde se realiza a democracia, aqui já dotada de um sentido muito mais amplo que o restrito ao regime, tornando impossível descolá-la do sentido pleno de cidadania. Esse sentido se concretiza nos espaços públicos, especialmente nas instituições, dada a sua importância na consolidação da democracia, como via de materialização dos valores democráticos idealizados. A funcionalidade dos espaços institucionais constitui possível instrumento de apoio às práticas democráticas, no sentido de serem espaços que possibilitam a manifestação, organização e busca do consenso para as reivindicações sociais. Segundo Lopes, tais espaços podem funcionar como "irradiadores da prática democrática" e se contrapõem, para O'Donnell (1988, p.47), às concessões unilaterais da burguesia,

Os atores democráticos devem ir criando um rico tecido de instituições – tanto as próprias da democracia política quanto as de representação de interesses sociais, inclusive de tipo corporativo - a exercerem a mediação, não excludente nem disruptiva, dos interesses, identidades e conflitos mobilizados em um determinado período. Esta tarefa de construção institucional representativa ... é fundamental. É o fio central que leva a uma democracia consolidada; sem ela, qualquer grau de democratização alcançado é precário e potencialmente explosivo. Corresponde a sua condição que os atores democráticos sejam plurais e diferentes, não homogêneos. Eles competem entre si, tanto no plano eleitoral como no dos diversos interesses que representaram ou invocam.

O autor invoca, em seu estudo sobre algumas influentes definições de democracia, a definição realista de democracia de Robert Dahl. Esclarece preferir essa definição a outras, por oferecer detalhes úteis, que nos remetem às formações institucionais compreendidas por ele como próprias da democracia política, assim como instâncias de representação de interesses sociais. Para O'Donnell (1999, p.7), a poliarquia de Dahl apresenta as seguintes características:

(1) funcionários eleitos. O controle sobre as decisões governamentais de políticas públicas é constitucionalmente exercido por funcionários eleitos; (2) eleições livres e limpas; (3) os funcionários eleitos são escolhidos [e removidos de seus cargos por procedimentos pacíficos p. 233] mediante eleições freqüentes e isentas, nas quais a coerção é comparativamente rara; (4) praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos públicos; (5) liberdade de expressão; (6) existência de informação alternativa, [inclusive] de fontes alternativas de informação, protegidas pela lei; (7) autonomia de associação. Para concretizar seus vários direitos, inclusive os acima relacionados, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações

relativamente independentes, entre elas partidos políticos independentes e grupos de interesse.

A etimologia da palavra *Poliarquia* significa “muitos governantes”, opondo-se à oligarquia. Dahl (2005) considera que as democracias efetivamente existentes são pobres aproximações do ideal democrático, por isso sugere que estas sejam chamadas de *poliarquias*. O autor reserva o termo ‘democracia’ “...para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsável a todos os seus cidadãos,...” e não se preocupando se esse sistema realmente existe, entende que ele “serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente” (ibidem, p. 26). Para ele, as “poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (ibidem, p.31). A partir disso, Dahl define o problema da democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação políticas<sup>5</sup>. Com origem nesse processo são definidos dois eixos de análise, competição e participação políticas, que oferecem possibilidades claras e objetivas para a classificação dos regimes observados, com o fim de identificação da sua maior ou menor aproximação do ideal democrático. Para o autor,

Qualquer transformação que dê mais oportunidades de os opositores do governo traduzirem seus objetivos em políticas aplicadas pelo Estado traz consigo a possibilidade de conflito com representantes dos indivíduos, grupos ou interesses que eles substituem no governo. Assim, quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas. (IBIDEM, p.34 a 37)

O critério de distinção das sociedades, para o autor, é o seu grau de pluralismo, que constitui um fator determinante para a existência da democracia, uma vez que, em sociedades plurais, nenhum grupo teria acesso exclusivo aos recursos do poder. Assim, com enfoque na análise e avaliação do regime, Dahl questiona as limitações à competição política e o acesso ao direito de voto às parcelas da população, pois, no caso da existência desses limites, o regime não é democrático. Isso o leva à negação do determinismo histórico, uma vez que, se as chances da democracia

---

<sup>5</sup> “A participação ampliada combinada com a competição política provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre aqueles que conquistam cargos públicos através de eleições (...). Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos.” (IBIDEM, p.42)

dependem do grau de pluralismo da sociedade e se este não depende do processo histórico de desenvolvimento, não há incompatibilidade entre democracia e subdesenvolvimento. A possibilidade da democracia está relacionada aos benefícios do conflito e escolhas entre os atores políticos, que envolvem a competição e a tolerância entre os grupos e os custos políticos dessas, resultando um equilíbrio de forças, consequentemente a ausência de possibilidade de eliminação recíproca dos grupos. Assim, nas poliarquias os arranjos institucionais, que trazem importantes contribuições para a eficácia dos governos contemplam o relacionamento entre o executivo e o legislativo e outras forças políticas importantes no país e no sistema partidário<sup>6</sup>. As variações institucionais contribuem para a explicação do sucesso ou fracasso da democracia. Essas variações institucionais e as escolhas dos atores políticos em conflito podem resultar na transformação de um sistema oligárquico competitivo em um sistema poliárquico inclusivo.

Dessa feita, os processos de democratização e desenvolvimento da oposição pública são tratados como idênticos, constituindo um aspecto importante da democratização para Dahl (2005, p.25). O autor questiona as condições que favorecem ou impedem a transformação de um regime autoritário<sup>7</sup> em democrático. Parte da premissa que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.” (ibidem, p. 25). A democracia exige um conjunto de instituições políticas e de convicções políticas, cujo núcleo constitui, para o autor, outro importante pressuposto,

para um governo continuar sendo responsável durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

- 1- De formular suas preferências.
- 2- De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
- 3- De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (ibidem, p. 25).

Para o autor, essas três condições, conquanto não sejam suficientes, são necessárias à democracia. Assim, inclui o pressuposto de que as conexões entre as garantias e as três

<sup>6</sup> “Na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política”. (ibidem, p. 43)

<sup>7</sup> Entendemos que o autor referiu-se a um regime autoritário ao considerar o “regime em que os opositores do governo não possam se organizar aberta e legalmente em partidos políticos para fazer-lhes oposição em eleições livres e idôneas.” (IBIDEM, p. 25).

oportunidades plenas e fundamentais são suficientemente evidentes para dispensar qualquer elaboração adicional. A partir disso, inclui a consideração de que “os sistemas não-hegemônicos de um tipo mais igualitário (...) devem evitar diferenças extremas de *status*, renda e riqueza (entre os cidadãos).” (ibidem, p.91). As desigualdades extremas na distribuição de “recursos-chaves”<sup>8</sup> desencadeiam desigualdades extremas em recursos políticos, que possibilitam a desigualdade extrema no exercício do poder e, assim, um regime hegemônico. Compreendemos que, para o autor, igualdade é participar não somente da vida política, mas também dos bens materiais produzidos pela humanidade. Tal igualdade pode aumentar a competitividade política na medida em que se torna inclusiva, possibilitando pensar em pluralidade, aumentando as chances da poliarquia. Contudo, o autor comprehende que os regimes poliárquicos existam em sociedades com grandes desigualdades, sendo isso possível porque, diante das reivindicações por maior igualdade, o regime pode ganhar prestígio perante um grupo excluído atendendo em parte as suas demandas. Outro fator para a existência da poliarquia em sociedades desigualitárias é que o grupo prejudicado, excluído, nem sempre reivindica políticas por maior igualdade.

O termo "poliarquia", para O'Donnell (1999, p.7), permite diferenciar a democracia política de outros tipos e espaços democráticos. As características da teoria de Dahl permitem compreender que a democracia política está relacionada ao formato das instituições que a constituem. Os elementos que caracterizam a poliarquia possibilitam pensar a disseminação das práticas democráticas por todo o aparelho estatal, potencializando a consistência, aprofundamento e ampliação dessas práticas, compreendidas como a extensão do recurso da eleição como critério para acesso aos cargos públicos, cujos funcionários são constitucionalmente designados para o controle sobre as decisões governamentais. A partir do modelo de eleição característico daquela definição, a sociedade civil exerce o controle indireto, porém legítimo e regular, das decisões governamentais, visto que as eleições para ocupação dos cargos são freqüentes e o controle daquelas decisões é regulamentado pelo tecido legal. Segundo a definição do citado autor, as eleições são freqüentes, os funcionários são eleitos e a posse e permanência no cargo são condicionadas ao pacto democrático, já que podem ser removíveis, por meios pacíficos. Surgem, para a poliarquia, as possíveis imagens de democracia como um sistema e da burocacia como ferramenta para essa prática democrática. Bobbio (2000) destaca a sua definição de democracia

---

<sup>8</sup> O autor considera como recursos-chaves a renda, a riqueza, o status, o saber e as façanhas militares. (IBIDEM,p.92)

preferida: “poder em público”. Ao esclarecer sobre seu significado, possibilita uma importante relação entre o elemento de análise “expediente institucional” e a definição de Dahl, “Uso essa expressão sintética para indicar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados “vejam” como e onde as tomam.” (Ibidem, p.386). Na definição de Dahl é presente o elemento “expediente institucional”, caracterizado pela inserção regular, mesmo que indireta, da sociedade civil no aparelho de Estado, contribuindo para o alcance do “poder em público” e para a redução do conflito entre o particular e o coletivo.

Desse modo, ainda que um sistema democrático exista no plano ideal para a realidade brasileira, a poliarquia nos permite pensar na necessidade do fortalecimento das instituições públicas e partidárias como via de universalização do valor da democracia, a partir da atuação regulamentada dos atores sociais. No Brasil, as lutas pela democracia no final da década de 1970 e início da década de 1980 permitiram que se avançasse de uma ditadura militar à conquista da Constituição Federal de 1988, expressão de grandes vitórias a partir da atuação da sociedade civil. A proposta da Constituinte, que mobilizou a sociedade brasileira e contou com expressiva participação da sociedade para os princípios da nova Constituição, teve a educação como um dos temas mais discutidos. O processo constituinte afigurou-se como um momento decisivo para o movimento a favor das reformas democráticas que se encaminhavam, amparou as disputas entre os setores divergentes da sociedade, representando um avanço no sentido da materialização do ideal democrático. Porém, há nesse cenário, reconfigurações de que pretendemos tratar de modo específico no item 1.3. Já o contexto histórico-político em que transcorreu o processo de democratização do ensino no Brasil será analisado, de modo mais específico, no segundo capítulo.

Antes de passar para o próximo item, parece-nos importante destacar que o processo de **democratização do ensino relaciona-se às forças existentes na esfera pública que direcionam as políticas educacionais no sentido da ampliação igualitária<sup>9</sup> das oportunidades de acesso e permanência dos alunos na escola pública de qualidade**. Essa escola é a instituição capaz de

---

<sup>9</sup> O critério da igualdade, entendido como possibilitador da equidade, é a condição que possibilitará a justiça social, aspiração inerente às políticas consideradas como democráticas.

incluir todos os cidadãos, a partir do critério da igualdade. Insere-se, nesse entendimento, a exigibilidade, para as instituições públicas, de adequação dos procedimentos aos preceitos democráticos, viabilizando a implantação de práticas que permitam a participação de todos os cidadãos nos processos de discussão dos projetos políticos<sup>10</sup>, cuja omissão invalida o sentido dessa compreensão do processo de democratização do ensino, assim a participação significa a efetivação da cidadania, constituindo uma via possibilitadora da materialização da pluralidade.

### **1.3 – O ator privado e a sua imersão na esfera pública**

#### **1.3.1 – Esferas pública e privada: confronto de interesses e posições**

De acordo com a tradição clássica grega, a esfera da política abrange tudo que diz respeito à vida da pôlis, o político coincide com o social. Analisando o tratamento da categoria política, Bobbio (2000, p. 172) entende que reduzi-la “...à atividade que tem direta ou indiretamente relação com a organização do poder coativo significa restringir o âmbito do político em relação ao social”. A partir disso o autor busca as razões históricas para essa redução, que deu origem à “...oposição entre sociedade civil e sociedade política, entre esfera privada, ou do burguês e esfera pública, ou do cidadão,...”(ibidem 2000, p.172). Para Bobbio, duas circunstâncias históricas atuaram na gênese daquela restrição. O cristianismo deu origem à oposição entre o poder espiritual e poder temporal, subtraiu da esfera política o domínio da vida religiosa, enquanto o advento da economia mercantil burguesa subtraiu da esfera política o domínio sobre as relações econômicas. Desse modo, ambas delinearam fronteiras entre o político e o social, entre o Estado e a sociedade civil.

A análise das fronteiras entre essas relações é um tema fundamental da filosofia política moderna, que aponta estarem “... ora mais recuadas, ora mais avançadas do Estado como organização da esfera política, seja em relação à sociedade religiosa, seja em relação à sociedade

---

<sup>10</sup>Pressupõe a participação efetiva, ou seja, acompanhamento, desde o planejamento das diretrizes partidárias até a formulação, regulamentação e implementação das políticas, no efetivo exercício dos mandatos.

civil” (BOBBIO 2000, p.172). A partir da delimitação de fronteiras do território da política, “... emergem na filosofia moderna dois tipos ideais de Estado: o Estado absolutista e o Estado liberal, o primeiro tende a ampliar, o segundo a restringir a própria ingerência no que concerne à sociedade econômica e à religiosa” (ibidem, p.173). A primeira matriz de Estado, absolutista, reflete o processo histórico de colonização do Brasil, cuja característica de ampliação da intervenção imprimirá marcas profundas na cultura política brasileira, expressa sob o signo do patrimonialismo, assunto que será abordado no item 1.2.2.

O estudo das esferas pública, privada, política e social, das relações entre essas esferas e das subjetividades implícitas à evolução da vida em sociedade, tomando como referência a imersão do indivíduo nesse campo, é realizado por Arendt (2004). Para a autora, a atividade humana, que produz o mundo em que vivemos e nele o corpo político, realiza-se na presença permanente do outro, em ação e discurso. A partir dessa compreensão, ela percebe a origem da distinção entre as esferas pública e privada na organização político-social antiga. Nessa organização as categorias público e privado eram usadas para distinguir a vida no lar e a vida na cidade.

Para os gregos, o centro da organização política era diretamente oposto à associação natural, que tinha, como centro, a casa (*oikia*) e a família. Com o surgimento da cidade estado, os homens receberam “uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*”, oferecendo a possibilidade “de passarem toda a sua vida na esfera pública, em ação e em discurso”. Passa, então, a existir grande diferença entre aquilo que “...lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*Koinon*)”. A distinção entre as esferas da família e da *polis* se dava a partir das necessidades e carências humanas, “a comunidade natural do lar decorria da necessidade”. Os conceitos de domínio, de submissão, de governo e de poder, como compreendemos, pertenciam à esfera privada, não à esfera pública. A liberdade estava na esfera da *polis*, mas para inserir-se nela era necessário, primeiro, vencer as necessidades da vida em família, condição para a existência da liberdade. A atividade que servisse à mera finalidade de garantir o sustento do indivíduo, de somente alimentar o processo vital, não era digna de adentrar a esfera pública. Assim, sem ser dono de sua casa o homem não podia participar dos negócios do mundo, porque não tinha o seu próprio lugar. Esse fato impediu a violação pela *polis* das vidas privadas dos cidadãos, uma vez que se concebiam os limites da propriedade privada como sagrados. Para acessar a vida pública, o indivíduo, antes, tinha que

satisfazer as suas necessidades materiais, caracterizando o limite entre as esferas pública e privada. Ao contrário do limite tal como percebemos, em que os indivíduos têm na esfera pública garantias e benefícios materiais para a sua vida privada. Se originalmente a atividade humana tinha ênfase na ação, “Na experiência da *polis* (...) a ação e o discurso separaram-se e tornaram-se atividade cada vez mais independentes”. O discurso ganhava ênfase nas palavras e na persuasão em substituição à força ou violência. Nessa esfera, cada homem tentava se distinguir dos outros através de feitos singulares, almejando ser o melhor de todos. Sendo o único lugar onde podiam mostrar quem inconfundivelmente eram, a esfera pública era reservada à individualidade. Era em prol dessa possibilidade e por apreço a um corpo político que esses homens compartilhavam o “ônus da jurisdição, da defesa e da administração dos negócios públicos”, assumindo o sentido de igualdade na *polis*, “viver entre pares e lidar somente com eles, pressupunha a existência de *desiguais*” (destaque da autora), a igualdade não estava relacionada à justiça como na modernidade, era a essência da liberdade. (ARENDT 2004, p. 31-51).

A autora aponta o surgimento da esfera social, com origem coincidente com o início da era moderna e com a formação política do estado nacional. Essa esfera social se interpõe à divisão público-privado, pois não se caracterizava por ser pública ou privada. Para Arendt (2004, p. 45), trata-se de uma esfera híbrida, já que os “interesses privados assumem importância pública”. A partir disso, a autora interessa-se em compreender a extrema dificuldade na separação de tais esferas. Para ela, “a linha divisória é inteiramente difusa, porque vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca” (*ibidem*, p.37). A economia ou economia social, não a ciência política, fundamenta essa nova concepção, apontando para um tipo de “administração doméstica”. O lar doméstico e as atividades econômicas, atinentes à esfera privada, são elevados ao nível público, transformam-se em interesse coletivo. Aqui, sociedade é sinônimo de um “conjunto de famílias economicamente organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre humana, e sua forma política de organização é denominada *nação*” (*ibidem*, p.38). Na esfera social “ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar e mover-se numa esfera sem governantes e governados” (*ibidem*, p.42).

A dificuldade de distinção entre as esferas pública e privada no mundo moderno ocorre porque “as duas esferas constantemente recaem uma sobre a outra, como ondas no perene fluir do próprio processo da vida.” (ibidem, p.42). A passagem da vida no interior do lar para a esfera pública, além de diluir a distinção entre o privado e o político, alterou o significado e a importância dos dois termos para os indivíduos e para os cidadãos, tornando-os quase indistinguíveis. Isso se deu a partir das características originadas nas novas relações em sociedade. Nessas relações, espera-se um determinado comportamento, em decorrência surgem inúmeras e variadas regras com a tendência a normalizar os indivíduos, fazendo-os comportarem-se, abolindo a ação espontânea que era própria do lar. Para Arendt, ocorreu a absorção da família pelos grupos sociais correspondentes, cuja igualdade assemelhava-se à “igualdade dos membros da família ante o poder despótico do chefe da casa”, diferenciando da igualdade na *polis*, entre os pares. O interesse comum passou a contar com o expediente em que a opinião unânime adquiria força através dos números, caracterizando o fenômeno do conformismo, considerado pela autora como “característico do último estágio da evolução moderna” e, a partir do qual “a igualdade no mundo moderno é apenas o reconhecimento político e jurídico do fato de que a sociedade conquistou a esfera pública, e que a distinção e a diferença reduziram-se a questões privadas do indivíduo”. (ibidem, p.49-50).

Nesse contexto, a ascensão do social se deu com a transformação da preocupação individual com a propriedade privada em preocupação pública. Inserida na esfera pública, “a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza (...).” Mas, “somente quando a riqueza se transformou em capital, cuja função única era gerar mais capital, é que a propriedade privada igualou ou emulou a permanência inerente ao mundo compartilhado por todos.” A riqueza permaneceu privada, somente o governo era comum, adquirindo a função de proteção dos interesses privados na luta por mais riqueza. Daí, “a contradição óbvia deste moderno conceito de governo, onde a única coisa que as pessoas têm em comum são os seus interesses privados.” (ibidem, 78 - 79)

Ao analisar o sentido de esfera pública, enquanto mundo comum, surgem dois significados para o termo público. Público como elemento essencial para um processo de compreensão da

realidade, “(...) tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. (...) a aparência – (...) – constitui a realidade.” (ibidem, p.59). Assim, a nossa percepção da realidade depende da existência de uma esfera pública, pois essa clarifica a aparência. Também, significa “o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele”. (ibidem, p.62). A esfera pública, ao mesmo tempo em que reúne, impede que os sujeitos colidam, também, permite que o outro seja visto por ângulos diferentes ao ser visto e ouvido pelos outros. Para a autora, somente em face da publicidade a realidade do mundo se manifesta fidedignamente, e o fim desse mundo se dá quando visto somente sob um aspecto e uma perspectiva, assim, “a vida privada pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com os seus respectivos aspectos e perspectivas”, o que impede que os fatos e os aspectos sejam vistos por uma variedade de pessoas. A partir desse significado da esfera pública, o privado, em sua acepção original de privação, adquire o sentido de privação da ação do outro (ibidem,p.67).

A partir de seu surgimento, a esfera da sociedade caracterizou-se pela tendência ao crescimento e absorção das antigas esferas do político e do privado, canalizando o processo da vida para a esfera pública, visto que a dependência mútua adquire importância pública. Para Arendt (ibidem, p. 59),

Embora nos tenhamos tornado excelentes naquilo que elaboramos em público, a nossa capacidade de ação e de discurso perdeu muito de sua antiga qualidade desde que a ascendência da esfera social baniu estes últimos para a esfera do íntimo e do privado (...) nenhuma atividade pode tornar-se excelente se o mundo não proporciona espaço para o seu exercício. Nem a educação, nem a engenhosidade, nem o talento podem substituir os elementos constitutivos da esfera pública, que fazem dela o local adequado para a excelência humana.

Acreditamos que os elementos constitutivos dessa esfera pública adquirem importância para a compreensão do cenário atual, no qual, para as conquistas democráticas, é necessário que os indivíduos assumam as exigências de uma cidadania substantiva a qual requer dos sujeitos, mais do que a observação, a exposição de suas idéias que, inscritas numa dimensão de lutas por conquistas sociais, propiciam um processo de construção política democratizante. Pensamos que a esfera pública seja o local ideal para o desenvolvimento das ações dos indivíduos, entendidos como sujeitos políticos, cuja imersão requer o espaço para a realização plena do sentido daquilo

que entendemos como cidadania e participação. Compreendemos que esse espaço configura-se como arena de acolhimento e disputa dos interesses humanos, já que possibilita que a ação ocorra na presença do outro e com o outro, possibilitando o surgimento do consenso e exigência por igualdade. Consideramos também que esse espaço deve integrar o aparelho de Estado, na medida que deve se articular com esse aparelho objetivando a materialização das suas ações. Requer, por conseqüência, que seja constituído por um tecido regular que oriente as relações e estabeleça as regras. Assim, esse espaço se integra às instituições democráticas.

Dessa forma, a leitura de Arendt permite apreender o sentido de público-privado como o que é manifesto-secreto no trânsito do indivíduo como sujeito sócio-histórico pelo processo de construção das esferas pública e privada, a partir da ação e do discurso. O sentido de público-privado relacionado com poder-público e poder-privado pode ser compreendido, inicialmente, a partir das definições de direito público e direito privado, acrescentando o enfoque legal à tentativa de conhecimento daquela relação dicotômica. Bobbio (1987) demonstra que na linguagem comum esses dois termos estão condicionados e reclamam um ao outro, delimitando-se. Assim, o público termina onde começa o privado e vice-versa. Isso concretiza a crença de que “aumentando a esfera do público, diminui a do privado, e aumentando a esfera do privado, diminui a do público” (*ibidem*, p.14). Para o autor, ainda que da diferenciação entre os termos derive a afirmação da supremacia do público, esses termos não se sobrepõem por completo. Exemplo disso é a família, que pertence à esfera privada, mas se inscreve na esfera do Estado. As regras de conduta se inscrevem na análise do autor como condição para a existência do critério de distinção das fontes do direito público e do direito privado. Nessa relação o direito público tem a forma de autoridade política, porque assume a forma de lei, ou seja, “de uma norma que é vinculatória porque posta pelo detentor do supremo poder (o soberano) e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence exatamente ao soberano)” (*ibidem*, p. 18). Assim, o direito público, nascido apenas na época da formação do Estado moderno, emana do Estado. Com isso, o termo público identifica-se com o Estado. O direito dos privados tem como institutos principais a propriedade e o contrato: “...é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas recíprocas relações, as mais importantes das quais são as patrimoniais, (...), independentemente da regulamentação pública, sobre o princípio da reciprocidade” (*ibidem*, p. 18). As negociações entre o Estado e as empresas privadas são tecidas de modo cada vez mais

rotineiro. Em decorrência disso, há uma interface relativa às fontes do direito nessas relações, cuja tecitura legal, ainda que sob a soberania do direito público, compreende a inserção legal do ator privado no aparelho de Estado. Em decorrência disso há a transformação do ator privado em agente público, quando no exercício de prestação de serviço público. Percebemos que sob a égide do público o agente privado assume características próprias de um agente político, ou seja, mesmo que seu objetivo seja a acumulação da riqueza (o lucro), no pleno exercício da prestação de serviço público, que se realiza a partir dos princípios do direito público, é revestido do caráter público, no sentido de que prevalece o interesse do Estado.

Explorando o significado de público ou secreto, da dicotomia público e privado, Bobbio (1987, p.27-28) entende que esta se inscreve em um sistema conceitual e histórico diverso, mas também conceitual e historicamente relevante que permite compreender que público é aquilo que é aberto ao público e privado, o que se faz em segredo. Para ele, “o poder político é o poder público no sentido da grande dicotomia, mesmo quando não é público, não age em público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (ibidem, p.28). Para o autor, o “... poder político entendido como poder aberto ao público pode-se fazer começar em Kant...”, pois para esse filósofo “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas” (apud BOBBIO 1987, p.28). Assim, quanto menos públicas as ações do poder público, menor o nível de controle dessas ações,

Enquanto (...) as várias formas de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam, a república democrática – *res publica* não apenas no sentido da palavra, mas também no sentido de exposta ao público - exige que o poder seja visível: o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos (democracia direta) na qual o processo de decisão é *in re ipsa* público, como ocorria na ágora dos gregos; (BOBBIO, 1987, p.30)

A partir do século XX, o primado do público tem origem em uma “reação contra a concepção liberal de Estado” (ibidem, p.24), resultando em uma derrota temporária do Estado mínimo, significa a vitória do bem comum sobre a soma dos bens individuais, sob o princípio de que “o todo vem antes das partes” (ibidem, p.24). Disso decorre o aumento da intervenção estatal em contraposição à “emancipação da sociedade civil em relação ao Estado, emancipação que fora uma das consequências históricas do nascimento, crescimento e hegemonia da classe burguesa...” (ibidem, p. 25). Para o autor, as épocas de progresso coincidem com a “revanche” do direito

público sobre o direito privado, significando o “primado da política sobre a economia, cujo processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia (...) é também designado como processo de ‘*publicização do privado*’” (*ibidem*, p. 25), que é acompanhado por um processo inverso “*privatização do público*”.

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. (BOBBIO 1987,p. 27)

A compatibilidade é possível considerando o Estado como o palco onde há a conciliação dos conflitos a partir do “...instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado,” Na sociedade civil, são formados grupos cada vez mais fortes, cujos conflitos se renovam continuamente e, em decorrência, o Estado atua como elemento mediador, a partir do governo e do aparelho burocrático. Em contraposição a essa compatibilidade, possível sob a égide do direito público, o Estado retroagiria à época em que o privado tinha a supremacia sobre o direito público, relação desencadeadora de “prevaricação da esfera inferior sobre a superior”, fonte da “degeneração do Estado” (Bobbio 1987, p.27). O desafio para o Estado contemporâneo constitui-se no enfrentamento dessa mediação com as grandes organizações articuladas em seu interior, as associações civis empresariais. Compreendemos que os interesses privados devem ser acolhidos e acomodados na esfera pública sob a hegemonia do público. Nessa perspectiva, trata-se de mediação dos interesses privados pelas regras públicas as quais se constituem como as únicas possíveis de garantir medida igualitária para todos. Ao tratar do tecido regular do aparelho de Estado, a lei, o autor comprehende o público como político<sup>11</sup>, no sentido de que o poder público, exercido pelo Estado, dá sustentação para as práticas contratuais objetivando a hegemonia do interesse público e a permanência do poder do próprio Estado.

Tal dicotomia, sob o nosso olhar, não tem um sentido maniqueísta. Importa captar as suas representações histórico-políticas, pois estas significam a possibilidade de constituir elementos de

---

<sup>11</sup>“ Públco político no sentido ilustrado por Habermas, no qual a esfera pública política adquire uma influência institucionalizada sobre o governo através do corpo legislativo, e adquire tal influência porque o exercício da dominação política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade.” (BOBBIO 1987, p.28)

análise para uma representação conceitual dos fatos que se interpõem na realidade proposta para investigação. No capítulo seguinte pretendemos refletir, a partir do estudo do processo histórico legislativo das regulamentações referentes ao financiamento da educação pública, sobre o conflito entre o público e o privado que se tornou lugar comum nas lutas para o processo de democratização da escola brasileira, compreendendo avanços e recuos, representados por publicizações de instituições privadas de ensino e por privatizações dos recursos públicos destinados ao ensino, elementos componentes das lutas para a democratização da escola brasileira e pelas garantias dos direitos conquistados.

É mister destacar que a nossa necessidade de compreensão do termo público se dá a partir da visualização desse palco em que se realizam as lutas para a democratização do ensino no Brasil, cenário de disputas em que se inscrevem interesses privatistas, inicialmente a partir da demanda do próprio sistema público de ensino, cuja permanência se dá em contraposição à realidade de carências dos sistemas de ensino. O significado público do Estado permite o acolhimento dos diversos elementos relacionados à democratização do ensino: a ampliação igualitária das oportunidades de acesso e permanência dos alunos na escola pública estatal; a exigibilidade para as instituições públicas de adoção de procedimentos e implantação de práticas que permitam a participação de todos os cidadãos nos processos de discussão dos projetos políticos, participação e efetivação da cidadania; a abordagem das relações com o ator privado a partir da referência legal do direito público; a cobrança ao Estado das garantias para todos os direitos proclamados. Tratando-se do financiamento público da educação, entendemos que as fontes de recursos públicos têm origem na sociedade civil, inclusive com obrigações estabelecidas pelo próprio Estado para todos os cidadãos. Considerando a origem dessas fontes de recursos públicos, compreendemos que as despesas públicas devem ser a ela destinadas. Por isso, compreendemos que, nesse trabalho, público se relaciona àquilo que pertence a todos, concepção em que os recursos públicos são pensados em relação à coletividade.

### **1.3.2 – As marcas de um elemento particular na esfera pública brasileira**

Pretende-se, neste item, discutir como os contornos das esferas pública e privada foram esboçados, ou inseridos, na formação do Estado brasileiro. Entretanto não nos ocuparemos,

ainda, das influências dos conflitos existentes nas relações entre tais esferas no processo específico de democratização do ensino no Brasil, mas do cenário mais amplo, o Estado, a partir dos antecedentes históricos, mais especificamente, do patrimonialismo inserido no processo de formação do Estado brasileiro. A estrutura patrimonialista pode ser percebida na educação brasileira através do estudo do processo legislativo educacional, em que persiste a legitimação do financiamento público da educação em instituições de ensino privadas. Esse processo foi estudado com enfoques diversos por autores como Rocha (2000), política de educação no Brasil 1930/1945; Romanelli (1978), história da educação no Brasil; Saviani (2002), processos de gestação e regulamentação das Leis de Diretrizes e Bases brasileiras; Pinheiro (1996), Assembléia Nacional Constituinte de 1987; Oliveira (2000), processos de formulação, regulamentação e implementação do FUNDEF, entre outros autores. Esses estudos, que contribuem para a compreensão do contexto legislativo nacional onde ocorreram as históricas disputas por verbas entre o ensino público e o ensino privado, fundamentam as análises do contexto histórico-político educacional no segundo capítulo.

Os interesses predominantes no aparelho de estado consubstanciam-se em práticas políticas, características de cada formação social e a materialização dessas políticas envolvem as relações entre os interesses gerais e os particulares, indicando que ambos estão presentes em âmbito do Estado. De acordo com Pinheiro (1991, p. 25), “na realidade concreta o conflito se expressará no momento de precisar quais são esses interesses, de definir a relação de predominância e, portanto, o papel do Estado na sociedade”. As relações implícitas aos processos políticos no Brasil herdaram do seu passado colonial o caráter particularista e clientelista, sendo essa marca impressa no percurso histórico. Raymundo Faoro (2001), ao examinar seis séculos de História enfatizando a formação do Estado brasileiro, formula a teoria de transmissão da cultura patrimonialista da metrópole para as colônias que para o autor se insere na cultura dominada como inabalável frente às grandes transformações, formando-se sob a roupagem do patrimonialismo, o Estado brasileiro (FAORO 2001, p. 819). Na obra de Faoro, percebe-se que a relação de inserção do ator privado no aparelho de Estado, com fins de obtenção de benefícios públicos para a atividade particular, deve-se aos condicionantes da cultura política, marcada por padrões de relações clientelistas, que atuaram como condicionantes e padrões de estruturação de uma cultura burocrática, precedendo e fragilizando a constituição da esfera pública no Brasil.

Segundo Pinheiro (1991, p.33), a ideologia autoritária destaca o princípio hierárquico potencializando a desigualdade dos homens, excluindo ou reduzindo ao mínimo a participação do povo no poder. Os condicionantes e padrões de formação política brasileira aliam o autoritarismo ao conteúdo privatista do Estado. A participação, elemento considerado de importância fundamental para uma democracia e uma cidadania substantiva, como explicitamos anteriormente, tem o seu impulso permanente na cultura de uma sociedade, porém, no Brasil, essa sociedade se estruturou com marcas profundas das tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e de relações clientelistas, restringindo as oportunidades de participação. No que diz respeito, especificamente, à educação, as tradições também se fazem presentes na construção e desenvolvimento do sistema escolar brasileiro e de seu arcabouço legal. A partir da leitura de Faoro (2001), podemos entender que a permanência de um estamento burocrático<sup>12</sup> desmobilizou a elaboração de projetos que priorizassem o desenvolvimento de uma esfera pública que se aproximasse mais da mediação entre o Estado e a Sociedade Civil. Esse estamento burocrático atuou como força que inseriu a inércia no aparelho de estado e o instrumentalizou no sentido da dominação, priorizando os privilégios de uns em detrimento do desenvolvimento coletivo.

Perceber como se projetou essa categoria social na cultura política contribui para a compreensão da fronteira entre as esferas pública e privada no país. Assim, entendemos ser necessário recuperar o significado do estamento burocrático e político, conceituado por Faoro. O início da inserção estamental no Brasil Colônia se deu por conta da necessidade de uma estrutura administrativa que cuidasse dos negócios da Coroa, “De senhor virtual do território eleva-se o Estado em nome do rei, em agente econômico extremamente ativo... Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas.” (ibidem, p.60). Essa estrutura configurou-se em uma empresa que cuidaria não somente dos tributos a recolher, mas da participação em todos os negócios da Coroa, pois o princípio era o senhor de todos os negócios. O grupo que comandava e decidia, nas circunstâncias históricas

---

<sup>12</sup> Segundo Max Weber apud Schwartzman, a burocracia era uma característica essencial das formas modernas de dominação política. Para Schwartzman, Weber estabelece uma linha de continuidade entre dominação patrimonial e dominação burocrática, o que o leva a falar em “patrimonialismo burocrático”. ([www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit2.htm](http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit2.htm)).

examinadas pelo autor, consistia no estamento, que para ele tinha a natureza diversa da classe social<sup>13</sup> da qual o Estado seria mero delegado, uma vez que, como o estamento era ligado diretamente ao poder decisório, podia se sobrepor a uma classe, enquanto esses governavam, as classes negociavam. Os estamentos eram órgãos do Estado e constituíam “sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder” (*ibidem*, p.63). O indivíduo aspirava aos privilégios do grupo, fixava-se no prestígio da camada, a sociedade reconhecia como próprias certas maneiras de educação e projetava prestígio sobre a pessoa a que ele pertencia, não raro, hereditariamente.

Numa ordem estamental, as convenções, não a ordem legal, asseguravam privilégios materiais. Na base do sistema normativo os legistas se agregavam numa comunidade onde todas as parcialidades se representavam. O conglomerado de direitos e privilégios, conquistados no estamento, criava a obrigação de nele se amparar a ação política, que se fazia por meio de pactos, acordos e negociações. A teia jurídica que o envolvia não tinha o caráter moderno de impessoalidade e generalidade, a troca de benefícios era a base da atividade pública. (*ibidem*, p. 63-67). O fechamento da comunidade levava à apropriação de oportunidades econômicas que, no ponto extremo, desencadeava os monopólios das atividades lucrativas e dos cargos públicos, possibilitando a existência de um tipo de comunidade dirigente do grupo de funcionários. As duas realidades, absolutismo e funcionalismo, estão na origem do Estado patrimonial. Sem com elas se identificar, o estamento será transformado na burocracia. Em decorrência disso, as convenções, os estilos de vida incidem no mercado, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais.

A estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos, assim como as transformações bruscas da técnica ou das relações de interesse a enfraquece. Daí representarem um freio conservador, preocupado em assegurar a base do seu poder (*ibidem*, p.61). Os estamentos florescem nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, assim, na sociedade capitalista o estamento pode permanecer, residualmente, em virtude de certa distinção econômica

---

13 Segundo o autor, a classe se forma com agregação de interesses econômicos determinados pelo mercado. A propriedade e os serviços determinam a emergência de uma classe em pólo negativamente e positivamente privilegiados (divisão de classes).

mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas no processo de vanguarda. Na sociedade moderna, desvinculado da sobrevivência dos traços antigos, o grupo de políticos profissionais se fixa próximo do poder e permanece, “em torno dele, gravitando”. Porém, em contraposição à característica pública de proximidade às demandas sociais, da qual são investidos os cargos políticos, o estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais, particulares.

Nesse contexto, importa perceber os signos que possibilitam identificar a figura estamental, ou seja, as possíveis mutações dos antigos atores sociais. Schwartzman (1988) contribui para a identificação do estamento a partir da análise da participação política no Estado moderno. O autor chama de patrimoniais os Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa. Caracteriza como patrimonialismo moderno, ou neopatrimonialismo, a forma de organização política atual, cuja dominação é realizada por um estrato social sem propriedades e sem honra social por mérito próprio, ou seja, pela chamada “classe política”. O autor (1988, p.16-17) faz uma importante consideração da participação política inserida no contexto desse Estado moderno, caracterizado como possuidor de forte componente neopatrimonial. Para ele pode-se afirmar que, uma vez adquiridas, as posições de privilégio tendem a “se transformar em monopólios adscritos e imunes ao mercado”. Por outro lado, há a tendência dos que estão em posição inferior de trazer mais atores para a arena, ampliando o escopo do conflito político e alterando as relações de poder. Porém, os ocupantes de posição privilegiada tendem à monopolização da participação e das regras políticas aos que já participavam do jogo político, caracterizando a forma corporativa de participação e organização política. Para Schwartzman (1988, p. 17), o “termo *corporativismo* tem sido utilizado na literatura para se referir a esta forma de organização estamental da sociedade, e fez parte durante várias décadas das propostas políticas dos regimes autoritários, principalmente aqueles de inspiração católica conservadora”. Essa leitura torna-se importante na medida em que contribui para a identificação da antiga forma de organização estamental na sociedade contemporânea. No segundo capítulo poderemos perceber a mobilização dos atores sociais organizados a partir do “corporativismo”. Essa mobilização desencadeou numerosos conflitos, na arena política, entre a escola pública e a escola privada, importando, neste estudo, os que dizem respeito à destinação de recursos públicos para o ensino e à democratização do ensino no Brasil.

A partir de uma perspectiva econômica, Tavares (1999, p. 452) aponta para identificação do patrimonialismo na formação do Estado brasileiro. Para a autora, a história político-econômica mostra a oscilação permanente entre duas ordens na dinâmica social: a primeira, ordem liberal oligárquica, caracteriza-se pela permanência, no Estado independente, dos velhos vícios burocráticos e clientelísticos da corte imperial portuguesa. Nessa ordem, o novo império brasileiro mantém sob seu domínio político a expansão das oligarquias regionais. A segunda ordem diz respeito ao papel interventor e autoritário do Estado, que assumiu os riscos de uma parte de sua burguesia nativa, ao mesmo tempo em que financiou a expansão da nova burguesia cafeeira. Com isso, em menos de 60 anos o império se esvaiu pelo endividamento interno e externo. Nesse cenário, nasce (pelo alto) a República sob os escombros do capital-mercantil escravista e falência de inúmeras casas de comércio e bancárias, mergulhadas no encilhamento. O Estado brasileiro, interventor autoritário, a pretexto da crise, sempre retoma o seu caráter imperial, sendo chamado a intervir com o propósito de manter a segurança de nossas classes proprietárias ou tentar validar o estoque de capital acumulado. Para a autora, a oscilação entre as duas ordens na dinâmica social passa por três ordens de fatores político-econômicos, que geram conflitos periódicos no pacto de dominação interna: a) conflitos pela concessão de "garantias" para apropriação privada do território na fronteira de expansão do capitalismo, como forma patrimonial de acumulação de riqueza e poder. A exploração predatória de recursos naturais, a expulsão e incorporação de populações locais e imigradas submetidas a todas as formas de exploração conhecidas foram e são as regras do capitalismo brasileiro; b) conflitos entre as oligarquias regionais em sua relação com o poder central, quando se trata da distribuição dos fundos públicos entre os poderes locais, que alimentam periodicamente a crise do nosso pacto federativo e dos sucessivos "pactos de compromisso" da coalizão das elites territoriais oligárquicas; c) as relações entre o dinheiro mundial, o dinheiro local e as finanças públicas foram sempre a moldura que enquadrou a formação de nossas elites "cosmopolitas", seu caráter mais ou menos associado com o capitalismo internacional e os conflitos periódicos entre as elites nacionais no processo de validação do dinheiro como forma de valorização geral dos capitais particulares.

Para Tavares (1999, p 453), as crises econômicas mundiais, embora tenham sempre produzido rupturas no processo de acumulação de capital, na forma de inserção internacional e no pacto de governabilidade das elites, não alteraram substantivamente as relações essenciais de dominação territorial, fortemente autoritárias, sobre as "classes subordinadas", nem o caráter rentista e patrimonialista da expansão mercantil agrária e mais tarde urbano-industrial. Estas são características fundamentais da nossa burguesia nacional, que sempre se opôs ferozmente a qualquer reforma fundiária democratizante. As raras passagens pela democracia política nunca conseguiram estabelecer um Estado de Direito com instituições capazes de conter, dentro delas, o seu próprio aperfeiçoamento e a moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais e dos movimentos sociais.

Compreendemos que uma característica importante da ordem patrimonial é a não distinção entre as esferas pública e privada, levando o Estado a ser o prolongamento do domínio privado. O conteúdo privado do Estado brasileiro, herdado de sua colonização, influenciou a forma de intervenção na sociedade, a partir das formulações legais. Como a lei fornece o tecido regular do Estado, nesse cenário, tal tecido está em consonância com essa forma de intervenção, consubstanciando os interesses privados em políticas, contemplando o particular, em detrimento do coletivo, caracterizando o autoritarismo aliado à herança patrimonial. Sobre o conteúdo privatista do Estado brasileiro Davies (2004, p.97) mostra que como todo Estado capitalista o brasileiro é estruturalmente privatista por se orientar, a sua constituição e funcionamento, em defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais específicos da classe dominante. Para o autor, o Estado brasileiro é duplamente privado devido ao patrimonialismo e o capitalismo.

Schwartzman (2003, p.12), após discorrer sobre a importância do conceito de estamento burocrático e das teses contidas no livro *Os donos do poder* de Raymundo Faoro, fala da importante abordagem dos conceitos weberianos, utilizados por Faoro para entender o Brasil. Para Schwartzman (ibidem, p.12), “Ao longo dos séculos, o país transformou-se, novas tecnologias surgiram, o mundo mudou, mas o estamento burocrático se manteve imutável.” Porém, o autor entende que os problemas do Brasil, atualmente, não são mais os do poder absoluto do estamento burocrático, mas os “... decorrentes da incapacidade de o Estado exercer o poder que lhe é delegado, democraticamente, para governar em benefício de todos.” Para o autor,

o estamento burocrático continua existindo, entretanto, diante dos novos desafios postos na sociedade brasileira, a cruzada de Faoro contra o autoritarismo perdeu muito de seu apelo. Compreendemos que atualmente enfrentamos um contexto em que surgem novos desafios para os atores sociais, o autoritarismo adquiriu nova vestimenta, o neoliberalismo, que se inscreve tanto nas ações do Estado, quanto nas subjetividades da movimentação da sociedade civil, pervertendo o sentido de democracia, configura-se como autoritário por impor-se como sistema ideológico.

A partir das reflexões compreendidas neste item e nos anteriores, entendemos que, neste estudo, o interesse público refere-se ao interesse do conjunto da sociedade, formado por indivíduos portadores de demandas comuns, enquanto que o interesse privado refere-se ao de grupos específicos, ao de indivíduos portadores de demandas particulares. O espaço público e a sua representação devem combinar hegemonia e pluralismo, também devem acomodar os interesses privados em torno das decisões políticas, de maneira que predomine o interesse público, que dessa forma, deve ser o hegemônico. No item 1.3.3 abordaremos os novos desafios provenientes do contexto do neoliberalismo, como alternativa para a compreensão do cenário mais atual, em que ocorre o enfrentamento do conflito entre o público e o privado e os novos mecanismos de financiamento da educação.

### **1.3.3– A sociedade civil, os sentidos de participação e de democracia e o projeto neoliberal**

Atualmente, nos caminhos percorridos em direção à democratização do ensino, podemos verificar avanços, principalmente se considerarmos todo o processo de expansão da escola brasileira, processo esse que tem, na Constituição Federal de 1988, o seu corolário, com o reconhecimento do direito subjetivo à educação pública gratuita de qualidade. Porém, após a Carta de 88, inicia-se um processo de regulamentação da legislação do ensino do qual podemos citar a LDB nº 9394/96 e a Lei do FUNDEF, que formaram o tecido legal de um novo ordenamento dos deveres do Estado perante a educação. Segundo Cury (2002, p.259),

O Brasil reconhece o ensino fundamental como um direito desde 1934 e o reconhece como direito público subjetivo desde 1988. Em 1967, o ensino fundamental primário

passa de quatro para oito anos obrigatórios. Ele é obrigatório, gratuito e quem não tiver acesso a esta etapa da escolaridade pode recorrer à justiça e exigir sua vaga.

Nesse sentido, o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por ser o seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo-cidadão.

O autor acredita que a gênese histórica de um direito começa como uma exigência social que vai se afirmando até se converter em direito positivo<sup>14</sup>. Nesse estágio, entretanto, ainda não significa que haja a universalização desse direito, já que isso só ocorre quando a universalização é posta como direito. O direito reconhecido precisa ser garantido, fato que se dá a partir da explicitação dessas garantias no texto legal. A destinação de verbas específicas para o financiamento da educação é uma ação regulamentada, que exemplifica uma dessas garantias. Para Cury (*ibidem*, p. 247), a lei, que acompanha o desenvolvimento da cidadania, incorpora sempre uma dimensão de luta,

Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais

No processo histórico-político em que se desenvolveu a democratização do ensino no Brasil, está fortemente presente essa dimensão de luta que culminou na conquista das garantias constitucionais para uma educação pública gratuita de qualidade, com igualdade de condições para acesso e permanência na escola e gerida por princípios democráticos<sup>15</sup>. Os processos legislativos brasileiros transcorreram sempre em meio a tensões e conflitos, dimensionados a partir da consideração da cultura patrimonialista e clientelista que se insere no aparelho de estado e permanece gravitando em torno dele. Interessa-nos pensar aqui sobre o resultado dos conflitos que se deram em decorrência da destinação de verbas públicas para as instituições privadas<sup>16</sup>. A garantia constitucional para essa destinação de verbas é interpretada por nós como retrocesso no que diz respeito aos meios para a consecução das garantias do direito positivo conquistado para

<sup>14</sup> O direito positivo é aquele que é posto, estabelecido por autoridade do Estado ou pela sociedade, por isso mesmo demandam a garantia dos meios para concretizá-lo. Segundo Nader (2004, p.81), o Direito Positivo, em todos sistemas jurídicos, compõe-se de normas jurídicas, que são padrões de conduta social impostos pelo Estado, para que seja possível a convivência dos homens em sociedade. Ferraz Junior (1988, p.160-163) analisa a dicotomia existente entre o direito natural e o direito positivo, enfraquecida a partir do estabelecimento do direito natural na forma de normas postas na Constituição, pois isso, de algum modo positivou o direito natural.

<sup>15</sup> O artigo 206 da Constituição Federal garantiu essas conquistas.

<sup>16</sup> Artigo 213 da Constituição Federal de 1988.

os alunos da escola pública. É necessário observar a história dos processos legislativos educacionais no Brasil para perceber que sempre existiram atores civis educacionais que se movimentaram em torno do Estado buscando legitimar benesses públicas para os fins de sua atividade educacional privada. No âmbito do município, sobretudo, a proximidade com esse ator aponta a possibilidade de maior pressão por concessão desses benefícios.

Em seu estudo sobre as incoerências dos artigos que tratam do financiamento da educação na LBB nº 9394/96, Davies (2004, p.39) esclarece que as escolas privadas querem se equiparar às públicas quando se trata do recebimento de recursos públicos, porém não se dispõem a isso no que diz respeito aos princípios da gestão democrática. Para o autor,

Isto só confirma a secular relação ambígua entre o estatal e o privado no capitalismo, ambigüidade que se torna mais intensa ainda por conta da tradição patrimonialista brasileira, em que os governantes acham natural tratar a coisa pública como propriedade pessoal, privada, e a maioria dos cidadãos (cidadãos?) não parece indignar-se com tais práticas privatistas nem pensa em agir para coibi-las. (*ibidem*, p.39)

Esse é um processo enraizado em nossa cultura patrimonialista, mas também é um processo em que uma cidadania ativa não se faz presente. Porém, esse exercício da cidadania tem se complexificado em nossos dias, quando é cada vez mais freqüente a necessidade de se compreender como os atores civis e os representantes políticos têm significado a participação. Por isso torna-se importante tentar perceber as mudanças ocorridas após a Constituição de 1988 no cenário social e político, palco das lutas e conquistas no aparelho de estado, explicitadas anteriormente, assim como do exercício mais amplo e cotidiano da cidadania.

Tomando como referência o conceito de sociedade civil elaborado por Gramsci, Nogueira (2003) dialoga com as idéias de sociedade civil presentes atualmente no panorama político e cultural. Argumenta que houve um trânsito da idéia de sociedade civil como campo político-estatal, palco das lutas democráticas e novas hegemonias<sup>17</sup>, para uma representação que transforma a sociedade civil em recurso gerencial ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social. Para o autor, atualmente o apelo a essa figura conceitual serve tanto para que se defenda a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que se

---

<sup>17</sup> Hegemonia: caracteriza a capacidade que um grupo tem de dirigir éticamente e estabelecer um novo campo de liderança. Consenso: conceito elaborado para qualificar uma articulação pluralista de idéias e valores, uma unidade na diversidade. (Nogueira 2003, p.3).

justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais. Para ele, a idéia de sociedade civil em Gramsci é um conceito, mas é, também, um projeto político com possibilidade de transformação da realidade. O seu alicerce teórico e referência ético-política está na dialética de unidade e distinção entre o Estado e sociedade. Segundo Nogueira, Gramsci assimilou o conceito de sociedade civil como fundamento de sua teoria da hegemonia, pois, para ele, a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas “privadas”, mas tem uma “função estatal” na medida em que se põe como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI apud NOGUEIRA 2003, p. 4). Entretanto, o conceito de Gramsci perdeu precisão, os vários interlocutores empregam a mesma palavra para significar coisas distintas. A partir do trânsito de uma imagem de sociedade civil como palco de lutas políticas e hegemonia para uma imagem que a transforma em recurso gerencial ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida em sociedade são elaboradas novas idéias de sociedade civil (NOGUEIRA 2003, p.3 e 4).

Nos anos 1990, após já ter sido implantado em muitos países, o projeto neoliberal se consolida no estado brasileiro. Dagnino (2004, p. 95 a 109), tomando como referência o mesmo contexto histórico-político analisado por Nogueira, examina as feições que assumem hoje os impactos do projeto neoliberal e a “confluência perversa” entre um projeto político democratizante, participativo, cenário da luta para aprofundamento da democracia e o projeto neoliberal, referência central dessa confluência. No período que precedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade representaram o compartilhamento de um projeto democratizante e participativo que possibilitou o alargamento da cidadania e o aprofundamento da democracia. Com isso, o antagonismo que permeava a relação sociedade civil e Estado se converteu em uma aposta, cujo princípio da participação da sociedade foi o eixo central e distintivo desse projeto de aprofundamento da democracia. Esses elementos centrais das lutas pela democratização culminaram em importantes conquistas sociais na Carta de 88. O projeto de Estado mínimo<sup>18</sup> se materializou no Brasil a partir de 1989, com a eleição de Collor, desencadeando o encolhimento das responsabilidades sociais estatais e sua transferência para a sociedade civil, tendo como elemento fundamental para

---

<sup>18</sup> Esse projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. (DAGNINO 2004, p. 96)

operacionalização desse projeto, segundo Dagnino (2004,p. 99 - 100), o deslocamento do significado das noções de sociedade civil, participação e cidadania.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa, talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. O resultado é uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não apenas sinônimo de ‘Terceiro Setor’.

Para a autora, a “confluência perversa” entre os dois projetos, o democratizante e o neoliberal, significa que, “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (2004, p.97). Esse movimento de redefinição em direção oposta ao projeto democratizante, com conquistas garantidas na Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito à qualidade da cidadania<sup>19</sup>, aponta para a marginalização dos movimentos sociais. Isso ocorre devido à valorização, ao crescimento acelerado e ao novo papel desempenhado pelas Organizações Não Governamentais – ONG, pela emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, que dão forte ênfase a uma filantropia redefinida, realizada sem o efetivo controle Estatal.

Em decorrência, o que se vê é a crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG. Esse crescimento, aliado às relações entre ONG e Estados, constitui-se a mais concreta “confluência perversa”, pois, tendo em vista a possibilidade de resultados positivos<sup>20</sup>, torna-se difícil a percepção social de que há uma fragilidade comprometedora do futuro das lutas por hegemonia no campo da sociedade civil. Essas relações, transformadas em parceiras entre o Estado e organizações da sociedade civil, restringem-se ao papel de colaboradoras com a transferência das responsabilidades estatais para o âmbito civil e contribuem para limitar o alcance das políticas sociais e a diminuição do papel do Estado como universalizador das políticas e equalizador das desigualdades.

Com isso, ocorre uma compreensão particular da noção de representatividade e redução à visibilidade social, desencadeando o processo de deslocamento do sentido de elementos que

---

<sup>19</sup> Consideramos como indicadores dessa qualidade a conquista da garantia do direito público subjetivo à educação pública gratuita de qualidade e igualdária, também a criação de espaços públicos para a ampliação da participação e como consequência a ampliação dos direitos.

<sup>20</sup> Para a autora, os resultados são pontuais, fragmentados, provisórios, limitados, mas positivos em relação à diminuição da desigualdade e à melhora das condições de vida dos setores sociais atingidos (DAGNINO 2004, p. 101).

constituem o núcleo central do projeto democratizante. A idéia de participação para indivíduos e empresas passa a ter ênfase no trabalho voluntário, ou seja, na “responsabilidade social”, cujo fundamento se dá em uma perspectiva privatista e individualista, subtraindo da ação social o sentido de coletividade. A noção de solidariedade é vazia de um sentido político, pois é inserida no campo privado da moral. Como para essa nova configuração há dispensa dos espaços públicos, em decorrência, limita-se o espaço para o debate, agrava-se o processo de despolitização da participação, levando ao tratamento, sob a ótica individualizada, de temas como a desigualdade social e pobreza. Em contrapartida é o próprio Estado que tem buscado apoio nas ações privadas para a implementação de políticas públicas, atribuindo à sociedade civil<sup>21</sup> o papel de colaboradora na execução da ação estatal, muito mais do que o papel de colaboradora nas decisões e formulação de políticas públicas, em que participação passa a significar gestão (DAGNINO 2004, p. 102 a 105).

Nesse panorama, a concepção de cidadania ampliada<sup>22</sup> expressa-se como um projeto portador de significado. Apontando para uma reforma moral e intelectual, implicando a existência de cidadãos como sujeitos sociais ativos que pudessem atuar na criação de espaços públicos onde circulavam os interesses comuns e privados, configurou-se como arena de exposição das especificidades e diferenças, discutidas e negociadas. Essa concepção, constituída de elementos que permitem pensar em avanço na democratização das políticas públicas, fundou-se na noção de direitos, assumindo sua redefinição. Teve origem na concepção de um direito a ter direitos, não limitada aos direitos formalizados, cujo acesso é pré-definido, mas, ao contrário, acrescenta a possibilidade de criação de novos direitos, nascidos das lutas e práticas sociais. Essa nova cidadania passa a implicar a existência de sujeitos sociais ativos como condição fundamental para a existência de uma cidadania inclusiva, ultrapassando as referências centrais do projeto liberal, a partir do direito à participação na definição do sistema, reinventando a sociedade, criando novos espaços públicos para a negociação do interesse público. Enfim, essa nova

---

<sup>21</sup> Organizações sociais: é denominação do segmento utilizada na Reforma Administrativa do Estado por Luiz Carlos Bresser Pereira para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituído pela Constituição de 1988, reduz-se àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado. (Bresser Pereira apud Dagnino, 2004, p.102)

<sup>22</sup> A concepção de cidadania ampliada ou nova cidadania surgiu no seio dos movimentos sociais no final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, do século XX, inspirada pela luta pelos direitos humanos, como parte da resistência contra a ditadura. Essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. (IBIDEM, p. 103)

cidadania implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e direitos legítimos” (TELES apud DAGNINO 2004, p.105). A autora considera que, nessa dimensão pública da sociedade, os direitos são a referência para as relações com o outro, possibilitando uma redefinição na ética social. Porém, com os deslocamentos de sentido, a noção de cidadania ampliada é ressignificada de maneira dramática. Tal noção, que foi fundamental para o projeto participativo democratizante e que possibilitou conquistas no terreno político e cultural, simbolizando uma política cultural, não representando somente uma estratégia política, perdeu a continuidade. Passando a pactuar com o projeto neoliberal, em direção oposta ao sentido de origem, o projeto participativo desencadeia uma onda de projetos fragmentários, levando-nos a pensar em que medida essa nova consciência política, em germe nos novos conceitos de participação, inscreve-se em lutas para a garantia e ampliação dos direitos, especialmente pela garantia e ampliação do direito à educação pública de qualidade?

O projeto neoliberal tem como alvo o significado político e o potencial transformador daquela concepção de cidadania, redefine-o. Nesse novo contexto ocorre a redução do significado coletivo, implícito à concepção de cidadania nascida no seio dos movimentos sociais, a um sentido individualista, integrado à lógica do mercado, como instância sedutora e substituta para a cidadania ao mesmo tempo que balizadora dos direitos (trabalhistas, sociais etc). Nessa instância os cidadãos portadores de direitos são considerados vilões da nação, inimigos das reformas. Essa é uma “confluência perversa”, inverte o sentido do direito que na concepção de cidadania ampliada, era entendido como avanço e, sob a égide neoliberal, passa a constituir símbolo de atraso. Na contramão do movimento anterior, o projeto neoliberal vincula à gestão, à pobreza. Se antes a questão social era tratada como elemento constituinte da cidadania e da igualdade de direitos, o novo projeto relega ao plano da solidariedade as questões sociais. Eximindo-se de atuar com políticas públicas abrangentes delega à responsabilidade social a tarefa do Estado, desmontando o projeto anterior, entendimento de cidadania presente no “terceiro setor”<sup>23</sup>, “...o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia.” (DAGNINO, 2004 p.108)

---

<sup>23</sup> Caracterizado por uma ambigüidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros através da sua imagem pública baseada na responsabilidade social. (DAGNINO, 2004 p. 107)

No cenário histórico-político atual analisado pelos autores, realizam-se as políticas públicas educacionais, implementadas em conformidade com os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988. Comparando as representações individuais da sociedade civil, significadas a partir das análises anteriores, e inserindo-as na compreensão do direito à educação idealizado no período que precedeu a Carta de 1988, com as garantias firmadas na promulgação dessa Carta, percebemos ter surgido uma nova compreensão do espaço público a qual realiza inversões nos valores individuais de democracia. Tal fato enfraquece o teor democrático da participação dos atores sociais, nos debates, na formulação das políticas e nos processos de controle social dessas políticas. Isso ocorre a partir de compreensões individualistas e particulares dos direitos conquistados e do sentido de cidadania, nas quais a coletividade não é percebida. Em conformidade com o que diz Cury, na introdução deste item, consideramos que todo direito expressa uma dimensão de luta. Compreendemos também que, na seqüência das lutas que culminaram na conquista do direito público subjetivo e na vinculação de verbas específicas para o cumprimento desse direito, ainda que essa vinculação se configure a partir do patamar “mínimo”, cabe a continuidade no processo, constituindo-se pelas lutas por mais verbas para a educação e por garantias para parâmetros de qualidade para o ensino público. A despeito de existirem grupos de discussão e pesquisa que desencadeiam permanentemente importantes processos de lutas pelas garantias e ampliação do direito conquistado na Constituição de 1988, essa nova configuração de atuação da sociedade civil tem a característica de amenizar, ou restringir, as discussões sobre os problemas do ensino, especialmente sobre o financiamento da educação. Isso porque atuam de modo desarticulado, enfraquecendo a participação e o engajamento nos processos de avaliação, formulação, regulamentação e implantação das políticas públicas. Exemplificando, podemos dizer que é recorrente a denúncia das mazelas da escola pública, tanto que esse assunto se tornou lugar comum nos diversos canais da mídia e no discurso dos atores sociais. Constatamos que, embora os problemas que envolvem o ensino público sejam constantemente expostos, não se percebe uma revanche dessa sociedade civil, fundamentada nos direitos já conquistados, a partir da inserção e discussão do assunto em canais institucionais consolidados, com o fim de obtenção e legitimação do consenso. O que “vemos” é a participação em programas que, devido sua natureza fragmentária, contribuem para a perda do senso de coletividade, fortalecimento do individualismo e distanciamento da organização das lutas por uma efetiva evolução das garantias para os patamares do direito conquistado. No capítulo seguinte aprofundaremos essa discussão. Por ora é

importante pontuar que entendemos que a participação da sociedade civil nas lutas pela escola pública de qualidade inscreve-se, também, como eixo de permanência e avanço das conquistas. Constituindo-se em dois elementos fundamentais, as lutas por garantias e ampliação dos direitos conquistados e as lutas pelo efetivo exercício desse direito, ambos com ações garantidas pelo Estado, portanto capazes de se universalizarem. Concluímos esse item com a questão formulada por Silke Weber (1991, p. 29)

...é possível perguntar até que ponto o predomínio da lógica do privado, retirando a mediação de instituições e normas que permitam a apreensão do significado dos interesses e direitos por elas regulados, em favor de relações pessoais, não constituiria um dos principais obstáculos para o entendimento de que é no interior do confronto entre forças político-sociais que vem sendo gestada a reivindicação da generalização da escola básica, mas também da própria construção de padrões de qualidade do ensino, um dos princípios inovadores da Carta Magna de 1988, particularmente na escola pública?

No capítulo seguinte procedemos ao aprofundamento da discussão sobre o contexto histórico-político de formulação e regulamentação das nossas legislações educacionais, como forma de compreensão dos antecedentes históricos do conflito entre o ensino público e ensino privado. Essa incursão nos diferentes contextos histórico-políticos mostra, em cada época, o estágio das lutas, assumido pelo conflito de interesse neste trabalho. Nesse cenário, é interessante perceber a importância e a atualidade da questão que a autora nos propõe como pano de fundo do estudo. Weber comprehende ser necessária a percepção de que é, no seio do debate, entre as “forças político-sociais”, que vem sendo produzida a reivindicação da generalização da escola básica e a construção de padrões de qualidade do ensino, mas que o predomínio da lógica do privado retira a mediação das instituições e normas públicas, impedindo, assim, que novas hegemonias se convertam em “poder”, ou seja, que sejam regulamentadas. Compreendemos ser fundamental pensar essa “lógica do privado” que impede que o significado do interesse público se consubstancie no direito promulgado e na garantia para esse direito conquistado, importante dimensão a ser considerada no entendimento do processo de democratização do ensino.

## **II – A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E O DEBATE ENTRE O ENSINO PÚBLICO E O ENSINO PRIVADO: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO**

A relativa ausência do setor popular como sujeito sócio-político razoavelmente autônomo define a particularidade do modo de ser histórico da burguesia brasileira: uma classe que economicamente conquistou êxitos importantes, mas que se constituiu como um sujeito sócio-político profundamente autoritário – como de resto o foram todas as burguesias até que a crescente organização e presença política do setor popular as levou para o caminho das negociações e concessões democratizantes. Que eu saiba, não existe outro caso na história de uma burguesia economicamente tão bem sucedida, que haja sido tão pouco desafiada social e politicamente (O'DONNELL).

A discussão sobre o contexto histórico-político brasileiro em que foi aprovada a legislação educacional tem a sua origem na necessidade de compreensão do processo legislativo educacional, especificamente do conhecimento de como se dá a inserção e a ação do ator privado no campo do financiamento público e dos desdobramentos que nascem dessa participação. A partir da proposta de compreensão da relação existente entre as políticas públicas para o financiamento do ensino público e para o financiamento público do ensino privado, procuramos compreender o processo de democratização da escola brasileira. As análises consideraram as políticas educacionais regulamentadas e o contexto histórico-político que as envolveu. Compreendemos que o estudo desse cenário aponta para a possibilidade de aproximação da realidade em cada época, se considerarmos as múltiplas possibilidades de análise da legislação e a complexidade dos processos a partir da sua aprovação.

Entendemos que é a partir dos processos de financiamento das políticas em geral que se obtém a garantia para os direitos conquistados. Assim, a compreensão das políticas de financiamento torna-se um aspecto relevante para o entendimento da democratização no país, pois os direitos conquistados expressam avanço nessa direção. Se aliarmos a esse entendimento as tendências ideológicas que orientam as regulamentações, os dados ganham um sentido que pode demonstrar em cada época a efetivação ou não dos direitos promulgados. Tal processo configura-se como importante, neste estudo, principalmente porque é, por um lado, sob a ótica do financiamento que o ator privado se insere no campo da educação pública, e, por outro lado, a partir da necessidade de expansão dos serviços educacionais que o Estado assume o setor privado de ensino como possível aliado nessa demanda. Portanto, torna-se elementar a consideração desse tema nas

análises para o entendimento da relação que o Estado estabelece com o setor privado. A realização do primeiro recorte do estudo tem a pretensão de se ater à educação básica, pois o financiamento estudado, neste trabalho, diz respeito a esse ensino. O segundo recorte tem o fim de limitar as análises ao período posterior à Constituição de 1934, opção realizada por compreender que esse período contém informações suficientes para o alcance do objetivo a que se propõe este trabalho. O terceiro, que diz respeito à condução subjetiva das análises, tem a pretensão de direcionar o estudo para a reflexão principal: as políticas de financiamento público da educação privada têm avançado, ou não, na proposta de democratização da escola brasileira?

Cumpre salientar que procuramos não limitar a abordagem da questão do público e do privado à posição que afirma que o público se contrapõe ao privado, ou entendendo que público é tudo aquilo que pertence ao Estado e privado o que pertence à sociedade civil, visto que a propriedade não confere poderes ilimitados, ela se insere no campo do público. Imbricados um no outro, na teia do tecido social, se analisados por uma visão maniqueísta, esses conceitos são limitados. Assim, tentamos comprehendê-los a partir de estudos cujos enfoques contribuam para as nossas análises em cada época. Sem a pretensão de esgotar a discussão sobre a dimensão de público e privado no campo do ensino, buscamos a compreensão dos seus significados como suporte para este estudo. Em sua análise sobre o processo de gestação da LDB de 1961, Rocha (1995, p.47) esclarece as suas noções de público e de privado, buscando o sentido do par de conceitos, redefinindo-os para perceber as exigências democráticas da consolidação dos interesses gerais por forte base de consenso e de participação,

A dimensão pública não se restringe ao requerimento do investimento público e ao controle estatal, mas é exigente da criação de uma institucionalidade permanente, que tem como requisito um alto grau de elaboração do consenso, através de amplo processo participativo. O campo do privado, por sua vez, não pode ser monopólio de interesses particularistas, ou definir-se apenas por aqueles que reivindicam o afastamento do controle público ou, o que é mais comum entre nós, o gozo privado do privilégio público. Nele precisam estar expressos todos os interesses segmentados, incluindo aqueles cuja realização exige a intervenção do poder público. Dessa forma, o pré-requisito necessário à definição de uma política de caráter democrático (...) é a capacidade de incorporação das disputas dos atores-cidadãos ao destino do processo público.

O autor contribui para a compreensão das dimensões pública e privada no contexto de análise do processo histórico-político educacional no Brasil, permitindo aprofundar as nossas interpretações. As instituições são uma via de elaboração do consenso, pois possibilitam a

participação, enriquecem a dimensão de público, que não está restrito aos serviços e controle estatais. Ao estudar as políticas públicas e o processo legislativo educacionais, tentamos perceber-lhos como possíveis instâncias institucionais de formulação desse consenso, de inclusão de ampla representação dos atores sociais ao destino do processo público. Ainda sob a leitura do mesmo autor (2000, p. 139,158-159), encontramos a distinção entre público e privado considerando a capacidade de extensão do ato social, quando esses “são importantes para além do grupo e das pessoas diretamente envolvidas; quando essas ações criam ‘modos de conduta social’ e ‘cristalizam’ instituições, convertem-se em Estado.” A legalidade de uma ordem democrática deve ser universalista e igualitária, logo compreendemos que as instituições são elementares para a consolidação dessa ordem, pois nesse espaço público os atores podem lutar por seus interesses sociais que, a despeito de serem diversos e muitas vezes conflitantes, convertem-se em Estado, se hegemônicos. Muitas vezes aquele espaço é apropriado por interesses particulares, fenômeno ao qual O'Donnell (1993) chamará de ocupação privada de espaços públicos ou espaços públicos privatizados. A ocupação privada dos espaços públicos favorece as condições para o desenvolvimento de uma política sem mediações institucionais, que, por sua vez, faz surgirem atores sociais a que O'Donnell (1993) denominará de patrimonialistas, no sentido de que esses atores se orientam na vida social, exclusivamente, por seus interesses particulares.

## **2.1 – Raízes históricas do financiamento público do ensino privado**

A busca por compreensão do processo político de inserção das instituições privadas de ensino nas políticas públicas educacionais implica o entendimento da origem dessa participação, o desvelamento das demandas originárias do processo, dos interesses do ator privado do ensino e do governo, da natureza da política pública educacional praticada pelo Estado e do campo de atuação do ensino privado e as intencionalidades de seus representantes, assim, implica conhecer as raízes históricas da inserção do sujeito privado no ensino público.

O quadro educacional resultante do processo histórico compreendido no período de 1930 a 1945 é estudado em profundidade por Rocha (2000). O autor reputa essa fase histórica como “matricial para o entendimento do contemporâneo”, havendo nesse período, uma “explicabilidade” para a questão que buscamos entender neste trabalho. Segundo o autor, a estrutura do ensino na

sociedade brasileira é marcada por padrões patrimonialistas, com raízes na formação social, que tornaram privada a ordem pública. São marcas da República o acréscimo das exigências de um ensino para o povo, elementar e profissional e de caráter público provincial, como também a formação cultural da elite de caráter privado no ensino médio e público no superior, caracterizando o dualismo na formação educacional. As reformas de ensino trazidas pela Revolução de 1930 restringiram-se aos ensinos secundário e superior, nível de ensino em que predominava a elite. No Estado Novo as políticas ocorrem como reação da tradição patrimonialista contra o pensamento modernizante que tem origem nos anos 1920 (ibidem 2000, p.75-76).

No contexto da educação nacional anterior ao período constitucional de 1934, insere-se o movimento escolanovista<sup>24</sup>, cujos princípios, após 1932, predominam na Associação Brasileira de Educação – ABE, entidade que atuará de maneira coesa no processo Constituinte de 33/34. Em decorrência dessa atuação, ocorre a aprovação de princípios importantes para os renovadores no texto constitucional. É presente a preocupação com o desvirtuamento desses princípios, preocupação que leva os membros da ABE a manifestarem a urgência das propostas para um Plano Nacional de Ensino e o anteprojeto de lei para a constituição do Conselho Nacional de Educação, conforme exigências da nova Constituição<sup>25</sup> (ROCHA 2000, p.75-76). Por outro lado, a vertente conservadora, representada pelos líderes católicos, considera que conseguiu introduzir na ordem jurídica a superação do preconceito que conservava a religião, a família e o trabalho ‘na esfera da vida particular da sociedade’, trazendo os temas para a vida pública e para o texto constitucional. Apesar do conservadorismo da vinculação entre a Igreja e o Estado, há um traço de modernidade na posição católica, considerado como tal pelo autor por trazer questões ditas privadas para o âmbito público. Decorrerá dessa relação a tentativa de conseguir contribuição financeira do Estado, em troca de apoio político (ibidem 2000, p. 130). É interessante observar o sentido de público nas conquistas do movimento renovador e o seu

---

<sup>24</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova representa a ideologia dos renovadores. O documento proclama, entre outras questões importantes, a educação como um direito individual que deve ser assegurado a todos, sem distinção de classes e situação econômica. Trata a educação como problema social, afirmando ser dever do Estado assegurá-la (a partir da escola pública gratuita, obrigatória e leiga) e expressando a oposição à educação como privilégio.

<sup>25</sup> A limitação da participação institucional após 1935 inibe o debate excluindo as lideranças renovadoras, apesar de contradições, algumas lideranças são absorvidas pelo governo (ROCHA 2000, p. 77).

sentido no movimento católico, na Constituição de 1934, já que advêm de direções opostas. Os renovadores, portadores de ideais universalistas, e os conservadores, portadores de concepções de origem mais individualistas, no que diz respeito aos fins e à abrangência, porém, convergem em um mesmo ponto no texto constitucional, a incorporação dos interesses de diferentes atores envolvidos no campo do ensino.

Nesse contexto, a redefinição do papel do Estado ocorre após a Revolução de 1930 com efeitos para a política pública educacional. O Estado passa a exigir dos atores educacionais que também se tornem atores nacionais. Porém, segundo Rocha (2000, p. 33), a educação básica “...não foi objeto de política pública da União pelo menos até 1937. Prevaleceu nesse período a tradição republicana de não interferência da União, relegando o ensino elementar aos Estados e Municípios.” Antes disso, foi proposta em 1931 uma reforma na política do ensino secundário que, por tradição, era área de ensino de competência exclusiva da União. Essa Reforma do Ensino Secundário foi encaminhada pelo Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos e, aprovada, estabeleceu a política de “equiparação”<sup>26</sup> e fiscalização das escolas secundárias públicas e privadas (ROCHA 2000, p. 48).

Além da reforma do ensino secundário, as outras reformas no ensino elaboradas por Francisco Campos limitaram-se aos ensinos superior e profissional. Interessa-nos, na reforma do ensino secundário, a política de equiparação das escolas secundárias públicas e privadas. No desenvolvimento do processo político, tal política foi relevante por possibilitar a redefinição da natureza educacional do ator privatista. Essa redefinição do papel social da educação desempenhado pelo setor privado desencadeou, mais tarde, a relação que as instituições privadas estabeleceram com o Estado, que Rocha (2000, p.154) chamou de “cartorial”<sup>27</sup>. O significado da reforma Campos para o ensino secundário foi a generalização do caráter público do ensino privado<sup>28</sup>, decorrendo daí os processos de empresariamento do privatismo escolar e a sua negação, a publicização do privado.

---

<sup>26</sup>Chama-se “equiparação” a política de oficialização de escolas públicas e privadas, através da exigência do governo federal de se fazer a equivalência curricular com a instituição federal, Colégio D.Pedro II, e de submeter os estabelecimentos de ensino à fiscalização da União (ROCHA 2000, p. 48).

<sup>27</sup>O autor denomina de relação cartorial com o Estado a que beneficia privilegiadamente um segmento da iniciativa privada, transferindo direta ou indiretamente benesses públicas.

<sup>28</sup>A Reforma Francisco Campos retirou a chancela pública dos exames de acesso das mãos do Estado (ROCHA 2000, p. 141)

No decorrer do Estado Novo, a política do ensino básico é marcada por dois aspectos fundamentais: as leis orgânicas do ensino primário e o Fundo Nacional de Ensino Primário<sup>29</sup>. Procurou-se comprometer verbas públicas dos Estados, Municípios e até da União, demonstrando a preocupação do Governo com esse nível de ensino, ao contrário do ensino secundário, cuja deficiência de atendimento do ensino público à demanda expressou a ausência de preocupação com a expansão da rede pública. A solução para essa deficiência no atendimento educacional foi a política de equivalência entre o ensino público e o ensino privado, “que trouxe ares de uma qualificação pública a um conjunto de novas escolas privadas ... a política pública de equivalência substituiu a ausência de uma política de expansão da rede pública de ensino médio.” (ROCHA 2000, p.118-119). Desse modo, o Estado firmou a necessidade de participação do ator privado no campo da educação pública e contribuiu para a atribuição do caráter público à função educacional.

A Lei Orgânica do Ensino Secundário – LOES / 1942, artigo 70, definiu que as pessoas jurídicas de direito privado que mantivessem estabelecimentos de ensino secundário seriam consideradas no desempenho de função de caráter público, cabendo-lhes, em matéria educativa, os deveres e responsabilidades inerentes ao serviço público. No artigo 88, a LOES interferiu na questão das mensalidades escolares, determinando, no artigo 90, a modicidade geral do custo das mensalidades e estabeleceu a gratuidade de lugares escolares nessas escolas (ROCHA 2000, p.142). Porém, o governo, mesmo tendo contribuído com a extensão do caráter público da atividade educacional às instituições de ensino privadas, considerou que o trabalho no ensino não comportava a idéia de lucro exagerado, preocupando-se com o controle das mensalidades das instituições de ensino privado. Nesse contexto, as medidas governamentais de expansão das vagas escolares através da escola privada tinham, no interesse do Estado, a consolidação do interesse dos empresários do ensino privado. Ainda, em 1943, o ministro da educação constituiu comissão com o fim de estudar e propor critérios para fixar a porcentagem de lugares gratuitos e de contribuição reduzida que seriam concedidos pelos estabelecimentos de ensino secundário aos

---

<sup>29</sup> Esse Fundo foi criado em 1942 sob o Decreto-Lei nº 4958. Na exposição de motivos o Ministro Capanema não propõe a fonte de recursos para o Fundo, deixando para discuti-la com o Ministro da Fazenda. Posteriormente, aprovou-se o instrumento de financiamento idealizado pelos renovadores, porém, sem que se definisse a verba da União.

alunos necessitados. A comissão chega ao critério geral que envolveu o estabelecimento de fórmulas fixas, com base na receita e no custo, considerados, para a mensalidade dos alunos, o salário dos professores e do diretor, implicando controle detalhado da contabilidade dos estabelecimentos, medida contrária ao desejo dos empresários do ensino (ROCHA 2000, p.143-144).

Nesse cenário, o novo agente social se fez sujeito político, “buscando a contrapartida ao seu caráter público, qual seja, reivindicando o acesso direto ou indireto à verba pública” (ROCHA 2000, p.141). Decorreu das medidas do governo de oficialização e controle do ensino particular a reação do empresariado do ensino privado que se mobilizou realizando o Primeiro Congresso Nacional dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial, defendendo que havia demanda no ensino secundário a ser atendida e como a expansão desse nível de ensino era uma necessidade democrática do Estado, fazia-se necessária a criação de estabelecimentos de Ensino Secundário de caráter oficial, tarefa impossível à iniciativa privada. Com essa argumentação reivindicaram a isenção de impostos e sistemas especiais de créditos. O artigo 128 da Constituição de 1937, que estabelece a colaboração do Estado com o ensino privado, serviu de sustentação para as solicitações. Em contrapartida ao empréstimo, seriam estabelecidas porcentagens de matrículas gratuitas e de contribuições reduzidas. As tentativas de controle estatal do ensino privado, objetivando estabelecer o fim público da atividade educacional, prosseguiram, instigando novas reivindicações daquele setor que, a título de reconhecimento do papel público a ser desempenhado no ensino, entendia o direito de contrapartida do financiamento público. Em decorrência o empresariado do ensino tem importantes vitórias, entre as quais a regulamentação de financiamento através da Caixa Econômica Federal, com facilidades quanto às garantias, aos prazos e aos juros, justificadas por possibilitar a ampliação e o desenvolvimento dos estabelecimentos de ensino em geral, especialmente os de educação secundária (ROCHA, p.148). A análise do autor para o motivo da concessão pública ao ensino privado aponta para dois fatos, o primeiro consiste na articulação de interesses do ensino particular no Congresso Patronal citado anteriormente, definindo a relação que o ensino privado buscou estabelecer com o Estado, e o segundo aspecto consiste na crise política de governo e de regime no último ano do Estado Novo, situação em que o patronato de ensino se favoreceu através do apoio político ao governo (ROCHA 2000, p.151).

Cumpre destacar que os fatos que desencadearam o processo de cartorialização do ensino privado foram nitidamente, a tentativa do governo de controle e fiscalização das instituições privadas de ensino. A reação dessas instituições se dá no sentido da assunção do caráter público atribuído. Quando submetidas a regras de origem governamental, entendem o direito de requerimento de verba pública para o exercício de função pública. Se a tentativa de extensão do caráter público aos estabelecimentos privados tem, por um lado, o sentido mais amplo de acolhimento dos interesses sociais, na medida em que acolhe o segmento privado como possível colaborador no cumprimento de tarefa pública inerente à educação, por outro lado, podemos perceber que o espaço institucional como via de elaboração das políticas públicas e regulamentações deve ter uma concepção pública sólida, sob pena de concessões unilaterais em detrimento do coletivo. Nesse caso, o caráter público foi defendido pelas instituições privadas objetivando os fins de obtenção de recursos financeiros, porém, sem a interferência pública, no que diz respeito aos aspectos pedagógicos e administrativos das instituições privadas, representando abrangência restrita dessa política pública educacional.

## **2.2 - O fim do Estado Novo e a volta à democracia**

Dos fatos estudados no tópico anterior decorreu a constituição de um novo paradigma para os debates: a privatização de espaços públicos, processo que desencadeou grandes conflitos entre o ensino público e o ensino privado e relevantes conquistas para o ensino privado, que ganha significado contraditório no cenário de redemocratização do país. Esse novo paradigma afirma-se nas discussões políticas que geram polaridades nos debates inseridos no processo legislativo nacional, que têm origem na mudança de regime político e na volta à democracia em 1946, com a conseqüente promulgação de uma nova Constituição Federal. Nos desdobramentos dos processos legislativos que iniciam com a redemocratização, o ator privatista se movimentará para garantir e ampliar os direitos já conquistados.

O novo texto constitucional estabelecia, em seu artigo 5º, inciso XV, letra “d”, a incumbência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, traçando como premissas para

essa legislação os artigos 166, 167 e 168. Esses artigos contemplam a concepção de educação como direito de todos, dada no lar e na escola; a obrigatoriedade e gratuidade para o ensino primário oficial e para o ensino oficial posterior ao primário para os que provarem insuficiência de recursos; a obrigatoriedade da participação das empresas na formação dos trabalhadores menores, e ensino primário gratuito para os servidores e seus filhos e, ainda, a liberdade do ensino à iniciativa privada, respeitadas as leis que o regulem.

No que concerne ao financiamento, a Constituição de 1946, artigo 171, determinou que os estados e o Distrito Federal organizariam os seus sistemas de ensino em cooperação com a União, fixou os mínimos percentuais orçamentários de 10% para a União e 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, para Estados e Municípios e criou o Fundo Nacional do ensino primário.

Na Carta de 1946 parece haver uma delimitação de campo de atuação do poder público e da iniciativa privada. Quando elucidamos a questão do atendimento pela iniciativa privada, com a leitura dos artigos 167 e artigo 168, item II da Carta de 1946<sup>30</sup>, percebemos que é como se o Estado delegasse a educação posterior ao ensino primário à iniciativa privada. O artigo 168 determina o financiamento público do ensino oficial ulterior ao primário para os que provarem insuficiência de recursos. Se o ensino público é gratuito, o ensino que o Estado se compromete a financiar, em caso de insuficiência de recursos, é o ensino privado. Assim, a Constituição Federal de 1946 redefine o paradigma de “publicização do ensino privado”<sup>31</sup>, que vigorava no final do Estado Novo, incorporando o financiamento público da educação em estabelecimentos privados de ensino e delimitando os níveis de atuação do ensino público e do ensino privado, garantida a liberdade de ensino à iniciativa privada. A legalização desse financiamento público da educação em instituições privadas pode ser entendida como a regulamentação da privatização do espaço público educacional, tendo em vista a representação dos interesses privatistas no

---

<sup>30</sup> Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

(...)

II - 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;

(...)

<sup>31</sup> O Estado atribui o caráter público à função educacional e estende o controle estatal ao ensino privado, passando, também, a contar com a rede privada de ensino para o atendimento da demanda pública educacional.

espaço público legislativo. Há que serem enfatizadas as isenções fiscais, concedidas às instituições de ensino privadas desde 1945 que, têm como consequência a diminuição da destinação dos recursos públicos para as escolas públicas.

Em relação à Constituição de 1937, a previsão de recursos mínimos para a educação como forma de assegurar o direito instituído é tida como um avanço, porém a concessão do financiamento público a instituições de ensino privadas pode ser analisada, também, como isenção aos poderes públicos do dever de expandir e dar as garantias para a educação na escola pública estatal. Se considerarmos que o Estado se compromete a financiar o ensino ulterior ao primário somente para os que provarem insuficiência de recursos, podemos entender que uma parcela da população escolar está sendo oficialmente direcionada para o atendimento na rede privada, ou excluída da escola, caracterizando um percurso diverso da consolidação do sistema de ensino público estatal.

Com a Constituição de 1946 nasceu o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº4024/61 (LDB de 1961) tem origem nessas disposições constitucionais, sendo a primeira lei geral de educação no país. O processo de tramitação dessa LDB foi uma disputa de projetos de sociedade, um de reformas estruturais e outro de manutenção. O caminho percorrido desde a formulação dessa legislação até a sua promulgação revela importantes faces dos atores sociais envolvidos no conflito entre o ensino público e o ensino privado. O processo de formulação da Lei de Diretrizes e Bases Nacional de 1961 inicia quando, no cumprimento do disposto na Carta de 1946, o Ministério da Educação e Saúde, representado pelo ministro Clemente Mariani, constituiu uma comissão para a elaboração de um projeto para essa lei. Em 1948 o projeto foi encaminhado à Câmara Federal com a proposta inicial da Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira. A descentralização do ensino configura-se como um dos princípios desse projeto que abrangeu todos os graus de ensino, criou equivalência entre os diferentes ramos do ensino médio e reafirmou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público.

Porém, em julho de 1949, o deputado Gustavo Capanema considerou o caráter descentralizador do projeto contrário aos da Constituição, o que culminou em seu arquivamento. A solicitação de desarquivamento em 1951 trouxe novamente as questões para a discussão na Comissão de Educação e Cultura, quando o projeto foi enviado ao plenário e retornou à Comissão duas vezes

após ter recebido emendas. Por fim, em 1958, o projeto foi retirado da ordem do dia devido à apresentação para a comissão relatora do Substitutivo Carlos Lacerda, que representou uma inteira mudança nos rumos do projeto original.

O caráter político partidário presente no processo legislativo de formulação e regulamentação do projeto da Lei de Diretrizes e Bases encaminhado em 1948 é registrado por Saviani (2002, p.34). O autor considera que as orientações políticas divergentes foram o início da longa trajetória de discussão em torno da aprovação do projeto. Saviani discorre, em seu estudo da trajetória legislativa do projeto de lei de diretrizes e bases para a educação nacional, sobre arquivamentos, desarquivamentos, longos períodos de tramitação, infundáveis discussões processuais e político-partidárias, pareceres, relatórios, extravio e reconstituição do projeto, emendas e substitutivos. O projeto de 1948 somente em 1957 foi encaminhado para o Congresso Nacional. Para o autor, “O projeto cuja discussão se iniciara no plenário da Câmara no final de maio de 1957 já não era o mesmo que dera entrada naquela Casa em 29 de outubro de 1948, (...) chegava ao Plenário consideravelmente emendado.” (ibidem 2002, p.36)

Nas análises sobre o processo de gestação da LDB de 61, Saviani (2002), Romanelli (1991) e Rocha (1995) destacam as características distintas de dois períodos nos debates para a regulamentação do projeto, focadas nos binômios: centralização X descentralização, na primeira fase, e público X privado, na segunda fase. Para os autores, o primeiro período, que se inicia com a apresentação do anteprojeto primitivo e termina em 1958, foi marcado pela questão da centralização ou descentralização, cujas discussões geraram emendas e substitutivos, que, além de não favorecerem o consenso, geraram mais divergências. O eixo da discussão era a organização dos sistemas de ensino. Segundo Romanelli, após longo período de governo centralizador, a questão representava a dificuldade de os “políticos pensarem um sistema educacional capaz de viver sem o controle rígido do Governo Federal.” O segundo período, que começa em 1958 e termina com a aprovação da lei em 1961, tem como aspecto predominante o conflito gerado pela proposta de regulamentação das regalias e da proteção para a iniciativa privada, em detrimento da escola pública. Os interesses privatistas são representados no texto do “Substitutivo Lacerda”, que “...tratou de garantir o futuro da iniciativa privada com a reivindicação de representação, (...) no Conselho Nacional de Educação e nos Conselhos Regionais propostos.” (ROMANELLI 1991, p.175). No substitutivo, que previa que esses

Conselhos seriam os encarregados pela distribuição dos recursos para a educação, a lógica de repasse de verba pública para a iniciativa privada é evidente.

Sobre a representação dos interesses privatistas, Saviani (2002, p. 38) registra que “...Carlos Lacerda apresentava o seu substitutivo e se tornava o principal porta-voz, no Congresso, dos interesses das escolas particulares.” Segundo o autor, os defensores da iniciativa privada representavam os interesses da Igreja Católica e se empenharam em conquistar os seus interesses no texto da futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Saviani (*ibidem* 2002, p.39) considera que “a correlação de forças passou a definir-se mais pelos partidos ideológicos do que pelos partidos políticos.”<sup>32</sup> O autor registra, ainda, uma outra tendência na polarização das discussões finais para a aprovação do projeto, que se fundamentava na crítica às propostas formuladas, tendo em vista a consideração de que estas não vinculavam a educação ao desenvolvimento brasileiro. Tal posição se fundava no nacionalismo desenvolvimentista, que já despontava como ideologia que se difundia a partir de 1959 e era o prenúncio do que ocorreria no governo nos anos iniciais da década de 1960.

Para Romanelli (1991) e Saviani (2002), a Lei foi aprovada conciliando os grupos, atendendo, em parte, ao projeto original e em parte, ao Substitutivo Lacerda, refletindo as contradições e os conflitos que caracterizavam as próprias frações da classe burguesa brasileira. Saviani (*ibidem*, p.49) relata que “...o texto aprovado não correspondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Foi, antes uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia da conciliação.”

A análise do processo histórico da redemocratização e da elaboração da LDB de 1961, para Rocha (1995, p.45-60), está focada na tentativa de compreender como a definição do espaço público, em consequência, o processo de elaboração das decisões públicas, influenciou a ação e interação política. Para esse autor, houve uma redefinição do espaço público no processo de

---

<sup>32</sup> Para Gramsci apud Saviani (2002, p. 4), o partido político constitui uma “organização prática (ou tendência prática), ou seja, um instrumento para a solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional”. Em contrapartida, o partido ideológico é “o partido como ideologia geral, superior aos vários agrupamentos mais imediatos”. Segundo Saviani, dessa forma, sob o conceito de “partido ideológico” se agrupa o conjunto dos aparelhos e organizações intelectuais, tais como a imprensa, as editoras, círculos, clubes, igrejas, associações culturais, profissionais ou comunitárias, entidades de benemerência, as escolas públicas e privadas de diferentes tipos e níveis etc.

gestação da LDB. Se no Estado Novo a política educacional caracterizara-se pela publicização dos espaços privados, no processo de gestação da LDB de 1961 há uma inversão nessa relação, ocorre a privatização do espaço público.

O mesmo autor interpreta a polarização dos debates na fase de formulação da LDB de 61 em duas fases, buscando a compreensão a partir da vinculação do processo legislativo aos seus antecedentes históricos. Para ele, inicialmente, o debate se dá em torno da questão da centralização X descentralização, cujo antecedente descentralizante encontra-se na década de 1930, com a defesa pelos “Pioneiros da Educação” da autonomia dos sistemas educacionais. O excesso de centralização, do controle e normatização educacional, no Estado Novo, enfatizou o debate sobre a descentralização no período da redemocratização, cenário que dá origem à LDB de 61. A adesão do ator privatizante à tese da descentralização é tomada pelo autor como um dos elementos de interpretação da mudança na discussão da segunda fase do processo de tramitação dessa Lei, a polaridade entre a questão do ensino público X ensino privado. A partir da mistura dos atores e posições políticas, inicia-se a privatização dos espaços públicos, criados com a formação dos Conselhos de Educação regionais. A mudança de posicionamento do ator privatista o insere nesse contexto encerrando o predomínio do Ministério da Educação sobre os sistemas de ensino. Nos debates da segunda fase do processo de gestação da LDB de 1961 há uma participação maior do ator católico, o campo privatista passa a ser constituído pela Igreja e os empresários do ensino, com união de esforços para a conquista de uma lei que consagre definitivamente o princípio da igualdade entre a escola pública e a escola privada, igualdade, porém, que não se restringe à equivalência, mas abrange o investimento de verbas públicas na educação privada, argumento fundamentado na defesa da liberdade de ensino.

A equivalência ou não de direitos entre o ensino público e privado é outra questão que marcou a inversão do parâmetro público/privado, com a **mudança do paradigma da publicização do ensino privado para o da privatização do espaço público**. Para Rocha, no Estado Novo, o auxílio financeiro às instituições privadas decorre da necessidade de o governo abanger todo o sistema de ensino, tendo o auxílio, portanto, tinha um caráter de circunstancialidade. Porém, a resultante da LDB de 61 foi a retirada do direito do Estado em exigir a contrapartida pública para a distribuição de verba pública ao ensino privado. Analisando o modelo de decisão política, o

autor percebe que, na situação de publicização do privado, a legitimação do ator privado se faz pelo Estado, enquanto que, na situação de privatização do público, os interesses dos atores não são publicizados, pois já estando instalados no espaço estatal se representam, dispensando-se de vir a público. O autor considera que, em ambos os modelos, são retirados da sociedade o espaço da política.

Nesse panorama, a primeira Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovada em 1961, garantindo à família o direito de escolha sobre o tipo de educação que deveria dar a seus filhos. Em conformidade com o texto constitucional, limitou-se a afirmar que, “o Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de Educação”, cabendo-lhe “velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”. A Lei possibilitou a descentralização do ensino da esfera federal, institucionalizando os sistemas estaduais de educação e recriando os Conselhos Estaduais de Educação, com funções normativas, instituiu a pós-graduação<sup>33</sup> e determinou que os recursos financeiros fossem “aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino”, mas regulou a concessão de bolsas, bem como a cooperação financeira da União com Estados, Municípios e iniciativa privada. Em contradição com o avanço na democratização do ensino público, a vitória privatista, institucionalizada nesse período, através da legislação, prevalece até os dias atuais.

### **2.3 - A ruptura com o pacto populista, o golpe militar de 1964 e a formulação de uma nova legislação nacional**

A partir da segunda metade da década de 1950, a relação educação e desenvolvimento<sup>34</sup> esteve presente nos planejamentos que visavam às tarefas do crescimento econômico nacional. Em

---

<sup>33</sup> Em 1961 a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES – subordina-se diretamente à Presidência da República, voltando a se subordinar ao Ministério da Educação após a implantação do regime militar. Os dados do MEC apontam para o crescimento contínuo dos programas de pós-graduação, importantes na medida em que atuam na construção do conhecimento científico. Embora muito importante, foge ao foco de interesse neste estudo.

<sup>34</sup> “Quando se trata de estudar o problema das relações entre o desenvolvimento e a educação, o mais comum é a limitação do conceito de desenvolvimento ao seu exclusivo aspecto econômico. Na verdade, os indicadores que mais facilmente se evidenciam nessa relação são os que se referem à Economia. Costuma-se tratar o problema das

decorrência disso, surgiu a necessidade de exploração ampla do sistema educacional como possível colaborador no processo de desenvolvimento<sup>35</sup>. No contexto do nacional-desenvolvimentismo coexistiam duas concepções distintas de educação, uma formadora da consciência nacional e instrumentalizadora de transformações político-sociais profundas na sociedade brasileira, outra preparadora de recursos humanos para as tarefas da industrialização, modernização da agropecuária e ampliação dos serviços. A segunda concepção teve a adesão clara do governo, determinando o planejamento, inclusive como diretriz para os investimentos no sistema educacional (FÁVERO 1996, p.242-243).

No movimento ideológico da segunda concepção é presente o conceito de educação como investimento, conceito utilizado pelos congressistas para justificar a vinculação de recursos para a educação, "...própria ou impropriamente, a relação educação e desenvolvimento e o conceito educação como investimento tornaram-se quase "lugares comuns". Os instrumentos teóricos e metodológicos do planejamento e da economia foram utilizados para subordinar a educação ao projeto autoritário do crescimento econômico e a inserção da economia brasileira no capitalismo internacional. Nessa direção foram formuladas as reformas do ensino. A legislação aprovada no período da ditadura militar tratou de adequar o projeto educacional ao projeto nacional. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 legitimam o movimento. Como se tratava de educação, bastava assegurar o mínimo, daí o fato de os debates do tema terem ocorrido em outras instâncias que não o Congresso (FÁVERO ibidem, p.244-253).

Para Romanelli (1991, p. 193 e 194), a partir de 1964 a evolução do sistema educacional foi marcada por dois momentos distintos, no primeiro houve a implantação do regime e o planejamento da política de recuperação econômica, contenção e repressão. Nessa fase constatou-

necessidades do desenvolvimento maximizando as necessidades criadas pela expansão econômica. É por isso que, quando se fala em necessidades educacionais do desenvolvimento, geralmente se pensa em necessidades de qualificação de recursos humanos." (ROMANELLI 1991, p.26).

<sup>35</sup> O reflexo e, assim, a existência dessa exploração do sistema educacional como possível colaborador no processo de desenvolvimento pode ser percebido a partir do que nos diz Romanelli (1991, p. 60-61) a respeito do período compreendido entre 1930 e 1973, "a expansão da demanda escolar só se desenvolveu nas zonas onde se intensificaram as relações de produção capitalista, o que acabou criando uma das contradições mais sérias do sistema educacional brasileiro. (...), se, de um lado, iniciamos nossa revolução industrial e educacional com um atraso de mais de 100 anos, em relação aos países mais desenvolvidos, de outro, essa revolução tem atingido de forma desigual o próprio território nacional. Daí resultou uma defasagem histórica (...), geográfica, que se tem traduzido pela presença de contradições cada vez mais profundas (...)".

se o aumento do crescimento da demanda social de educação, o que agravou a antiga crise no atendimento à demanda educacional. Essa crise serviu de justificativa para uma série de convênios entre o MEC e a “*Agency for International Development*”, objetivando a cooperação financeira na organização do sistema educacional brasileiro, denominados acordos MEC-USAID. A tomada de medidas práticas, a curto prazo, pelo Governo, para enfrentar a crise, foi o marco inicial do segundo momento. Após o desenvolvimento das políticas de educação, surgiu a percepção de que os problemas dessa crise não eram os únicos da educação, concluindo-se, a partir daí, que seria necessário adotar, definitivamente, medidas de adequação do sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico. Embora o governo investisse na expansão do sistema educacional, ainda assim, a oferta de ensino era menor do que sua demanda. Desse modo, o planejamento educacional foi integrado ao Plano Nacional de Desenvolvimento, sendo a área da educação considerada como prioritária.

Para a autora, esses dois momentos são marcos do significado da educação como fator de desenvolvimento. A partir de 1968 tal significado foi definido com clareza, constituindo-se esse ano também como um marco para o início de mudanças mais profundas na vida e na economia brasileira. No bojo dessas transformações, foram aprovadas a Constituição Federal de 1967, a Lei nº 5.540/68 – Reforma Universitária e a Lei nº 5.692/71. A Constituição de 1967, de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, alterando a duração da educação de 4 para 8 anos e fixando a sua gratuidade e a sua obrigatoriedade dos 7 aos 14 anos. Unificou o ensino médio instituindo um 2º grau profissionalizante com a definição de currículos mínimos para diferentes áreas da formação profissional. Acrescentou à cooperação financeira da União aos Estados o auxílio técnico, mas supriu a vinculação de recursos destinados à educação. A lei delegou aos Estados a administração do ensino, em legislação supletiva, estabelecendo as responsabilidades destes e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus, prevendo a existência de Conselhos Municipais de Educação.

Embora tais medidas tendam, aparentemente, à municipalização, isso não ocorreu, uma vez que a União não abriu mão de seus controles. O que houve foi o disciplinamento, através da Constituição Federal, não como uma abertura, já que se mantinha o controle do Estado por intermédio do Planejamento Integrado. Do ponto de vista curricular, a União realizou os

controles através do núcleo comum obrigatório e dos mínimos profissionalizantes; do ponto de vista do financiamento, realizou-os através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Porém, do ponto de vista administrativo, não ocorreu o controle da União, visto que a maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, com a participação dos municípios.

Sobre o processo de gestação da Lei nº 5.692/71, Saviani (2002, p.107-118) relata que o projeto inicial de lei teve origem em um Grupo de Trabalho no Ministério da Educação e Cultura, instituído pelo presidente da República, general Emílio Garrastazu Médici. O grupo, cujos membros foram designados pelo ministro da Educação e Cultura, tinha o objetivo de estudar, planejar e propor medidas para a atualização e expansão do Ensino Fundamental e do Colegial. Para a realização dessa tarefa, o grupo dispunha de um prazo máximo de sessenta dias, ao fim do qual e com os trabalhos concluídos, o decreto entraria em vigor na data da publicação e revogaria as disposições em contrário<sup>36</sup>. Saviani (ibidem, p.119) ressalta que “a lei nº 5.692/71 completa o ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964.” Para o autor, a ruptura política, após 1964, exigia a continuidade da ordem socioeconômica de que fora avalista o golpe militar, concebendo a continuidade, no que diz respeito à educação, por isso, os objetivos gerais da educação das Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71 são coincidentes em sua formulação.

A Lei nº 5.692/71 avançou no sentido da descentralização, estabelecendo atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação e dos estabelecimentos de ensino, coube ao Conselho Federal de Educação o estabelecimento do núcleo comum, obrigatório para todas as escolas do país, dos mínimos profissionalizantes, e a aprovação das habilitações profissionais não previstas. Aos conselhos Estaduais de Educação competia a elaboração das relações com as matérias que constituíram a parte diversificada referente à educação geral, aos estabelecimentos de ensino competia a elaboração do currículo pleno, escolhendo as disciplinas que seriam oferecidas aos alunos. De acordo com Nunes (1992, p. 4), na segunda metade do ensino de primeiro grau foi feito obrigatório o que era experimental, conforme uma idealização da *high – school / EUA*. Nas

---

<sup>36</sup> Segundo Saviani (2002, p.118), não houve parlamentar que se manifestasse sobre a redação final da lei. O projeto foi encaminhado à votação, aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado e sancionado pelo presidente, em regime de urgência, pois não havendo deliberação dos parlamentares no prazo de quarenta dias, o projeto seria aprovado por recurso de prazo. O autor ressalta a ausência de vetos por parte do presidente da República, “caso raro na história da legislação educacional em nosso país.”

duas primeiras séries predominavam disciplinas de cultura geral, ao lado das disciplinas vocacionais, nas duas últimas séries, aumentava a carga horária das disciplinas vocacionais: artes industriais, técnicas agrícolas, técnicas comerciais ou educação para o lar. O prosseguimento de estudos em nível de segundo grau indicava o caminho da profissionalização compulsória.

Com relação aos recursos financeiros, Romanelli (1991, p.248) afirma que a previsão e aplicação na educação estava vinculada à política global do Governo, que se direciona no sentido do aumento da fonte de captação de recursos e maior racionalidade na aplicação, visando ao aumento da produtividade. Entende que as fontes de recursos deixaram de ser somente as orçamentárias, foram criados o salário-educação, os Fundos Especiais da Loteria Federal e da Loteria Esportiva, ressalta as subvenções e os financiamentos externos, oficiais e particulares. A autora entende que, estabelecido o princípio da competição, as escolas particulares sobreviveriam às novas exigências de produtividade do sistema, através de grandes conglomerados, caso contrário seria o seu fim, já que, acostumadas ao baixo custo do ensino, não sobreviveriam às novas exigências de investimento e consequente queda no lucro. Porém, conclui que a lei solucionou esse problema ao criar os cursos de baixo custo, na área terciária (comércio, contabilidade, estatística, decoração etc) e os cursos supletivos, considerando tal fato como uma adaptação da lei aos interesses privatistas (ROMANELLI 1991, p. 247). A realidade nos mostra que coube ao governo federal continuar financiando as escolas técnicas de grande porte, que se dedicaram à formação técnica dos segmentos profissionalizantes, essas demandaram maiores investimentos em estrutura dos cursos técnicos de qualidade que, atenderiam à demanda da indústria. Ao segmento privado coube a continuidade dos lucros, em detrimento do investimento público no atendimento à demanda mais onerosa.

Se, no período de aprovação das reformas de ensino, o debate no Congresso foi restrito, o mesmo não pode ser afirmado quanto aos debates nos meios acadêmicos. Ainda que os sujeitos envolvidos no processo não tivessem atuado no processo legislativo por impedimento do regime militar, foi um período fecundo em debates e tentativas de propostas educacionais. A despeito desses debates, a aprovação da Lei nº 5692/71 não significou mudança no dispositivo para as entidades privadas, visto que conservou as conquistas de financiamento anteriores, o que mudou foi a demanda do sistema de ensino em função das transformações sociais. O setor privado

ampliou a sua atuação no ensino, inseriu-se no contexto de formação profissional<sup>37</sup>, porém, como relatado anteriormente, investiu apenas em cursos técnicos de baixo custo, preservando a lucratividade, cabendo ao governo o maior investimento na implementação da estrutura apropriada à formação profissional.

Em que pese o fato de a educação profissionalizante revestir-se de um caráter público, entendemos que esse caráter decorreu da planificação do Estado visando ao desenvolvimento econômico, em consonância com os interesses empresariais. O ensino profissionalizante tornou-se condição para o desenvolvimento individual dos atores sociais, tendo em vista a necessidade de inserção no mercado de trabalho. Percebemos aqui uma moldagem do indivíduo aos interesses nacionais e empresariais, do privado ao público. As empresas têm o interesse particular, obviamente o lucro, atrelado ao interesse nacional de desenvolvimento, cuja realização depende da implementação de uma educação que atenda às exigências do mercado de trabalho. Em decorrência disso, ocorre a adequação do sistema de ensino, em âmbito das instituições de ensino públicas e privadas, com a implementação do sistema de ensino profissionalizante, trazendo consequências para financiamento da educação pública.

#### **2.4 – O financiamento do direito à educação na Constituição Federal de 1988: as garantias**

Após longo período de ditadura militar, iniciada em 1964, no final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorre a reabertura democrática, quando de maneira gradual, os segmentos resistentes à ditadura começam a ter mais voz ativa. Perceber os elementos e a dimensão da luta social que precede o processo de formulação da Constituição Federal de 1988 contribui para a compreensão do significado dos direitos conquistados e das mudanças que ocorreram após o início da década de 1990. No cenário de transição da ditadura militar para a democracia, estão presentes os conflitos entre empresariado e governos militares, o tipo de governo controlador e concentracionista não é mais aceito pelo empresariado que, não reconhecendo mais a necessidade da intervenção do Estado, inicia as críticas ao governo militar. Por outro lado, a academia reforça

---

<sup>37</sup> Em 1982, por meio da Lei nº 7044, os dispositivos de compulsoriedade foram revogados e a profissionalização passou a ser opção da escola e do aluno.

seus movimentos, a sociedade passa a reivindicar, de modo mais incisivo, os seus direitos civis que foram caçados, conflitando com o papel exercido pelo Estado.

Nesse contexto, o fortalecimento desses movimentos sociais pode ser percebido a partir das conquistas que expressaram a consolidação de uma nova hegemonia. Com a homologação da Lei da Anistia, Lei Federal nº 6.683, em 28 de agosto de 1979, foram suspensas as penalidades impostas aos opositores do regime militar, quando foram libertados os últimos presos políticos e os exilados puderam voltar ao Brasil. Porém, ampla e irrestrita, a Lei da Anistia garantiu, por outro lado, o esquecimento dos crimes cometidos contra as oposições nos anos anteriores. Ainda em 1979, dando continuidade ao processo de "abertura" política, o governo extinguiu o bipartidarismo. Extintos a Aliança Renovadora Nacional - Arena e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, houve o retorno ao pluripartidarismo e, no lugar da Arena e do MDB, organizaram-se cinco partidos: Partido Democrático Social - PDS, reunindo a maioria dos integrantes da antiga Arena; Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, sucessor do MDB; o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, que reivindicava a herança do trabalhismo de Getúlio Vargas juntamente com o Partido Democrático Trabalhista - PDT e o Partido dos Trabalhadores - PT, de tendência socialista, que reunia os setores ligados ao movimento sindical que se reorganizava desde 1978. Nesse cenário de transformações, foram realizadas, em 1982, as eleições diretas para os governadores de Estado, havendo contínuas propostas para a regulamentação da reabertura democrática, inclusive das eleições diretas para presidente da república. A eleição de Tancredo, em 15/01/85, apesar de indireta, já que fora realizada pelo Colégio Eleitoral, foi recebida com entusiasmo pela maioria dos brasileiros. Tancredo Neves, contudo, não assumiu a presidência, morreu em 21/04/85 e, em 22 de abril, o presidente Sarney foi investido oficialmente no cargo, governando até 1990, um ano a mais que o previsto na carta-compromisso da Aliança Democrática, pela qual chegara ao poder.

A Emenda Constitucional 25/1985 restabeleceu as eleições diretas para a Presidência da República e para as prefeituras das cidades consideradas pelo Regime Militar como áreas de segurança nacional. Essa emenda também concedeu o direito de voto aos analfabetos e aos jovens maiores de 16 anos, além de extinguir a fidelidade partidária e abrandar as exigências para registro de novos partidos. Isso permitiu a legalização do Partido Comunista Brasileiro - PCB e

do Partido Comunista do Brasil - PC do B, além do surgimento de um grande número de pequenas agremiações. Todavia, a mais importante medida dessa Emenda foi a convocação de uma nova constituinte, que viria a se consubstanciar na Constituição de 1988. Aprovada, a nova Carta fixou o mandato presidencial em cinco anos (posteriormente alterado por Emenda Constitucional que o baixou para quatro anos) e a independência entre os três poderes. Em tempos de maior transparência, o financiamento da educação começou a ser questionado. O governo aprovou em 1983 a Emenda Constitucional 24/1983 - “Emenda Calmon”, alterando os mínimos orçamentários para a educação. À União passou a caber a aplicação de 13% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicação de 25% da receita dos impostos e transferências. A regulamentação dessa lei se deu em 1985, passando a vigorar em 1986. Porém, a regulamentação da Emenda foi feita em sentido bastante amplo<sup>38</sup>, não obtendo o resultado pretendido devido à permanente contradição das leis. Essa Emenda veio restabelecer a vinculação de recursos para o ensino, suprimidas na Constituição Federal de 1967.

Como percebemos, a nova realidade demandou a formulação de uma nova Constituição que representasse os novos interesses existentes no cenário nacional. A Assembléia Nacional Constituinte (ANC), instalada em fevereiro de 1987, foi dividida em quatro etapas: as subcomissões, as comissões temáticas, a comissão de sistematização e o plenário. A participação da sociedade civil no processo constituinte ocorreu de três modos: sugestões populares, audiências públicas e apresentação de emendas populares, caracterizando a garantia de participação da sociedade civil em todo o processo constituinte. Segundo Pinheiro (1991) a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, que concentrou forte representação de profissionais da área de educação, foi presidida pelo constituinte Florestan Fernandes. Nessa instância, embora o debate sobre o ensino público e privado tenha se tornado um dos temas mais polêmicos, dividindo as posições, o conflito ficou camuflado até o surgimento das reivindicações da escola privada. Antes disso, a “maioria das manifestações foi em defesa da escola pública”. A questão da destinação dos recursos públicos foi decisiva na polarização das posições (PINHEIRO 1991, p.88-102).

---

<sup>38</sup> Compreendendo recursos para a merenda escolar, assistência médica, construção de ginásios de esporte em escolas etc.

No processo de formulação da Constituição de 1988 está presente a concepção contemporânea de direitos humanos, fundada na universalidade e indivisibilidade desses direitos. Aprovada, a Constituição brasileira de 1988 estabelece desde o seu Título I - Dos Princípios Fundamentais, essa concepção de cidadania, consagrando, em seu Título II, a igualdade entre todos os membros da nação. O processo constituinte constituiu-se como um momento decisivo para o movimento a favor das reformas democráticas que se encaminhavam, uma vez que amparou as disputas do financiamento, das obrigações do Estado e do modelo de cidadania no campo da educação como direito. Entre as disputas na ANC, destaca-se a que ocorreu em torno da educação sobre as articulações do ensino público e do privado, consubstanciando-se na defesa dos interesses dos Privatistas e dos Publicistas.

Pinheiro (1991, p.115-191) aponta que os principais agentes do conflito na Constituinte foram o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>39</sup>, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), o Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) e o Governo. As propostas do Fórum embasavam a defesa do ensino público laico e gratuito em todos os níveis, sem nenhum tipo de discriminação econômica, política ou religiosa; a democratização do acesso, permanência e gestão da educação; a qualidade do ensino e o pluralismo de escolas públicas e particulares. A proposta do ensino particular consistia em autorização do Estado para a existência de escolas particulares, desde que fossem organizadas segundo padrões de qualidade e que estivessem subordinadas às normas da educação nacional. Quanto aos recursos públicos, o Fórum defendia que fosse vedada a transferência de

---

<sup>39</sup> No final dos anos 1970 e início dos 1980, na educação, ocorre o encontro entre o movimento sindical dos professores e a difusão da crítica acadêmica, surgindo a proposta de ampliação do espaço de debates que se travaram nos últimos anos da década de 1970. A partir de então, ocorre a organização de um movimento. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), esses organismos criados em 1978 articularam-se e passaram a promover as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), eventos que se mostraram eficazes enquanto importantes espaços para a emergência de propostas e de aprofundamento dos debates sobre os rumos e os desafios da educação frente ao contexto social e político existente. O produto de maior efeito político de todas as Conferências foi a Carta de Goiânia, aprovada pela plenária de encerramento da IV CBE", sob o tema "A educação e a constituinte", realizada em 1986. Grande parte dos dispositivos contidos na carta foram incluídos na proposta que o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito encaminhou ao Congresso Constituinte na forma de emenda constitucional. Destacando-se nessa proposta as principais polêmicas constituintes, registradas na Carta de Goiânia: educação escolar como direito de todos e dever do Estado; gratuita e laica nos estabelecimentos públicos e destinação dos recursos públicos exclusivamente para o ensino público.

recursos financeiros a estabelecimentos educacionais que não integrassem os sistemas oficiais de ensino e, ainda, que as instituições privadas não fossem beneficiadas por isenção fiscal de qualquer natureza, ficando, desse modo, sujeitas aos mesmos impostos que incidiam sobre as atividades das demais empresas privadas. A proposta do segmento privatista defendia não só o financiamento público da educação para os estabelecimentos privados, quando fosse esta a escolha da família, como também que as atividades educacionais e de ensino ficassem imunes à taxação parafiscal ou assemelhada.

O debate entre os defensores do ensino público e do ensino privado foi questão permanente no cenário da ANC de 1987. Pinheiro (1991) entende que esse debate mostrou o estágio e as características assumidas pelo conflito. Para a autora, a Constituinte transformou-se em “um fórum de representação dos diversos interesses da sociedade brasileira”, configurando um espaço de manifestação dos conflitos no país devido ao papel de “definição dos princípios jurídicos orientadores da vida nacional.” Pinheiro (*ibidem*, p.13) percebeu que,

No campo da educação, a contenda público-privado permeou todos os debates e definições sobre o ensino, numa luta que se iniciou desde a escolha dos membros que comporiam a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, responsável pelo projeto inicial da educação, estendendo-se por todas as fases e votações da Constituinte, até a aprovação do texto final.

Para Pinheiro (1991), esta foi a principal discussão sobre educação na Constituinte de 1987-88. Na ocasião, confrontaram-se os defensores da aplicação exclusiva dos recursos públicos na escola pública e os defensores da aplicação dos recursos públicos também na escola privada. De acordo com a autora (1991, p.79), os “Dados sobre a atividade econômica e o posicionamento ideológico dos constituintes indicam uma tendência conservadora da Assembléia” e também, a posição política de centro, predominante na ANC, confirmava essa tendência ao conservadorismo. Compreendemos que, diante da grandeza das questões atinentes à oferta de um ensino público de qualidade para todos, o problema do repasse de recursos públicos para a escola privada transforma-se em discussão principal na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, revelando, por trás das discussões políticas educacionais para o financiamento, a sensibilidade do esforço político em relação aos interesses populares, face aos interesses privatistas, e, ainda, configurando a permanência de um paradigma de privatização do espaço público.

Cumpre ressaltar que os debates constituintes que abordaram questões sobre a destinação de verbas do Estado para o ensino constituem interesse deste trabalho, visto que mostram concepções de público que, segundo Pinheiro (1991, p. 82), são decorrentes do “próprio processo de luta e dos interesses em jogo na área do ensino”. Uma dessas questões é a conceituação e delimitação do espaço das escolas confessionais, filantrópicas, comunitárias, ou escola “pública não-estatal”. Segundo os defensores da destinação de recurso público a tais instituições, essas escolas não se enquadrariam na categoria privado, uma vez que, ao aplicar os excedentes financeiros nas atividades de ensino, não tinham como produto de sua atividade educacional o lucro. Daí alegarem não representar a dicotomia escola pública/escola privada. Além disso, compreendiam que essas instituições privadas realizavam uma atividade educacional revestida de caráter público, por complementar o atendimento à demanda do sistema de ensino, com importantes contribuições para o Estado, inclusive por contemplar solução própria para o país atual a partir da pluralidade. Tais concepções estavam presentes na ANC e, com base nelas, o segmento privado do ensino defendia o repasse de verbas do Estado para as instituições privadas (PINHEIRO 1991, p.44-45).

Pinheiro (1996, p.283-284), ao avaliar o texto constitucional aprovado como uma solução de conciliação, compara as propostas que a escola pública e a escola privada levaram para a Constituinte com o texto aprovado e interroga se houve tendência vitoriosa,

Pela avaliação feita, é impossível considerar o setor público vitorioso na Constituinte ... considerando-se a plataforma de defesa da escola pública no início da Constituinte, esses ganhos foram menores quando comparados aqueles obtidos pelos grupos vinculados à escola privada. O acordo realizado foi mais desfavorável ao setor público do que ao particular. ... Contudo tem-se que considerar que uma solução negociada, embora deixando de lado algumas propostas da escola pública, foi melhor para esta do que o confronto de posições.

Apesar de suas limitações, a nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, é democrática em muitos sentidos. É uma ‘carta de mistura’, contém avanços e retrocessos. Retrata o lado retrógrado da sociedade e o lado mais moderno. Com todas as contradições é ainda a Constituição que mais consagra direitos e incorpora conquistas sociais. ... Na parte da educação encontrou, como as Constituições passadas, uma solução conciliatória para o conflito entre o público e o privado. Com isso, não resolveu o conflito, mas incorporou-o.

Aprovada, a Carta de 1988 estabelece no artigo 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino e que a atuação dos Municípios se dará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Para o financiamento da educação, o artigo 212 altera os mínimos orçamentários, passando a caber à União pelo menos 18% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos que 25% da receita resultante dos impostos, incluindo a receita com origem nas transferências constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 concebe a educação, em seu artigo 205, como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Institui, no artigo 206, os princípios que orientam a educação nacional, compreendendo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização do magistério, com a previsão, na forma da lei, de planos de carreira, piso salarial e ingresso na carreira realizado exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos; a gestão democrática do ensino público e, por fim, a garantia do padrão de qualidade. No artigo 208, a Carta estabelece os deveres do Estado com a educação. Segundo esse artigo, o dever do Estado será efetivado mediante a garantia do ensino fundamental obrigatório, assegurando a gratuidade, também, para todos os que não tiverem acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, a oferta do ensino noturno regular, adequado às condições do educando; o atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 208 associam aos deveres do Estado os direitos garantidos aos cidadãos. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é garantido no parágrafo 1º como direito público subjetivo<sup>40</sup>; o parágrafo 2º

---

<sup>40</sup> Segundo Ferraz Junior (1988, p. 141), o direito subjetivo tem por base a possibilidade de fazer a garantia da ordem jurídica tornar efetiva a proteção do direito (teoria da garantia). O interesse juridicamente protegido constitui o direito subjetivo (teoria do interesse). O autor considera ser a teoria do interesse portadora de uma concepção privatista. Porém, compreendemos que a gênese do direito positivo engloba a dimensão do interesse privado. Nesse

garante a responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório ou oferta irregular e o parágrafo 3º determina a competência do poder público no recenseamento dos educandos no ensino fundamental e zelo pela freqüência escolar em conjunto com os pais ou responsáveis pelo educando. Como se pode ver, esse conjunto de princípios norteadores e direitos dos cidadãos contrai para o Estado grandes responsabilidades, implicando, muito mais do que a homologação desses princípios, direitos e deveres, a implementação das garantias financeiras para a realização das conquistas constitucionais, sob pena de a Constituição tornar-se letra morta ou palavras apenas, quando referenciada em discursos desprovidos da ação política.

Conforme o artigo 212, todo o financiamento da demanda pública educacional deverá ser efetivado através dos percentuais orçamentários mínimos. Sendo tais percentuais pré-definidos em função do planejamento econômico, consideramos que os princípios norteadores da educação nacional e os direitos alcançados, constantes dos artigos 206 e 208, não são contemplados no que se refere à efetividade da lei, cabendo ao Estado financiar a qualidade que for possível, de acordo com os valores “mínimos” previamente definidos. Com isso, torna-se necessário pensar um sistema público comprometido com os valores democráticos, para efetivar a aplicação e ampliação dos recursos já vinculados na Constituição. A Carta de 1988 determina, no artigo 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, em consequência disso, permite, nos meandros dos preceitos constitucionais, o repasse de verbas públicas para a iniciativa privada, conforme o artigo 213. Esse dispositivo foi reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96, em seu artigo 77 e pelo artigo 61 das Disposições Constitucionais Transitórias. Esses artigos mantêm a concessão de recursos públicos a instituições privadas, nos termos do artigo 213. O artigo prevê a destinação de recursos públicos às escolas privadas, condicionando essa destinação, entretanto, à deficiência no atendimento da rede de ensino pública. Ao condicionar o repasse de verbas para as instituições privadas às deficiências de atendimento, a Constituição determina que se cuide de garantir a necessária expansão da rede pública de ensino, determinando que essa expansão deve dar seqüência ao processo, em exercício posterior. Mesmo que a Lei não tenha estipulado prazos, que implicariam a redução gradual desse financiamento, entende-se que o recurso inscrito no artigo

---

sentido, o direito à educação é posto na Constituição Federal de 1988 como direito subjetivo, significando a proteção do direito privado de acesso ao ensino obrigatório e gratuito.

213 é circunstancial. Conforme o que se lê naquele artigo, percebe-se que o Estado deve cumprir a exigência de ampliação das vagas na escola pública na proporcionalidade da demanda. Sob essa leitura, esse artigo deveria ser utilizado pelo Estado, de forma tão circunstancial que serviria apenas como um indicador da necessidade de ampliação do sistema público educacional. No capítulo IV abordaremos a discussão em torno desse artigo inserido em um contexto de análise da política de financiamento público do ensino privado no município.

#### **2.4.1 – O financiamento da educação após a Constituição Federal de 1988**

A agenda pública no Brasil, a partir da década de 1990, estava centrada na estabilização econômica e na reinserção internacional. Nesse contexto nacional inseriu-se a reforma educacional da década de 1990, com ênfase na estabilização econômica. Juntamente com uma nova Lei de Diretrizes e Bases foram reformulados os mecanismos de financiamento da educação e instituído o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. A LDB de 96, formulada a partir de um referencial de democratização e de cidadania, inscritos na Constituição de 1988, foi marcada pelas inovações tecnológicas que atingiram as empresas brasileiras na década de 1990. Inovações que forçaram os empresários e os trabalhadores a exigirem do Estado um tipo de educação capaz de formar um trabalhador polivalente, cuja formação tenha ênfase no processo de cognição. Tal Lei começou a ser discutida em dezembro de 1988, mas somente foi promulgada em dezembro de 1996, ou seja, resultado de oito anos de amplo debate. Participaram do processo de formulação dessa LDB diferentes instituições representativas da sociedade civil que se reuniram para elaborar as propostas que seriam encaminhadas para o Congresso Nacional. No processo de formulação, regulamentação e implementação da LDB de 96, a perspectiva da proposta neoliberal<sup>41</sup> ganhou força e a discussão da educação como direito de todos e dever do Estado ficou fragilizada, especialmente com a eleição direta do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário do que ocorreria quando da

---

<sup>41</sup> Na década de 1970, em decorrência de violenta crise econômica de alcance mundial, estabelece-se a base do discurso e da prática neoliberal, a partir do *Consenso de Washington*. No Brasil, nos primeiros anos da década de 1990 intensificam-se as idéias, o discurso e a implantação de políticas com base na ideologia neoliberal. Nesse discurso, procura-se justificar uma situação de crise por uma demasiada interferência do Estado, especialmente no tocante ao aumento dos gastos sociais e não pelo movimento cíclico da acumulação capitalista. Gentili (1998, p. 13 a 39) faz uma análise do Consenso de Washington e da crise da educação na América Latina, destacando as principais características da agenda neoliberal para a educação.

sua formulação, a aprovação da Lei nº 9394/96 não se caracterizou por ser uma etapa profícua em discussão, assim a proposta liberal obteve vitória em detrimento do projeto de educação cidadã. Tal proposta portava uma concepção de gestão que, embora baseada em pressupostos que induziam claramente à municipalização, desconsiderava a questão dos recursos humanos e as condições para a gerência da qualidade do ensino, especialmente no que diz respeito ao financiamento.

Cumpre salientar que os recursos destinados à educação, conforme artigo 68 da LDB de 96, são originários das receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal, constituindo as receitas de transferências no município que, também, aplica os percentuais das receitas próprias de impostos, de outras transferências (de convênios), das receitas do salário-educação e de outras contribuições sociais, das receitas de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei. Essa destinação de recursos é vinculada às despesas com educação, porém, após a aplicação das regras da LDB, conjugadas com a legislação mais específica para o financiamento, o sistema de repasse de verbas para o ensino se complexifica, dificultando uma leitura acessível para o sentido mais amplo do controle social. A tarefa de estudo e esclarecimento sobre o processo de financiamento público da educação conta com a dedicação de pesquisadores como Davies 1997, 1999, 2001, 2004; Pinto 1999, 2005; Saviani 1984, 2002 e outros.

É importante ressaltar que no texto da Lei nº 9394/96 está presente a preocupação de explicitação das possibilidades e impossibilidades de gasto público com a manutenção e desenvolvimento do ensino e, também, dos fins da destinação dos recursos. O artigo 70 relaciona as possibilidades legais de realização das despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, que devem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. A preocupação com o desvirtuamento dos preceitos legais pode ser verificada no artigo 71, da LDB de 96, que preceitua os gastos que não constituem despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre os itens relacionados na LDB, no artigo 71, interessa destacar o inciso II que determina que as subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, não podem ser consideradas como despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como dito anteriormente, a aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino público é regulamentada através do artigo 70 da LDB, que especifica as despesas que podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis<sup>42</sup>. O artigo 71 da LDB explicita as despesas que não são autorizadas<sup>43</sup>, com a justificativa de manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, cumpridos os preceitos legais, espera-se a padronização e objetividade dos gastos públicos em educação. As receitas e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o artigo 165, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Os atos e fatos administrativos serão objetos de prestação de contas e estarão sujeitas às penalidades da lei, conforme o artigo 73 da LDB. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto do artigo 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que tratam dos percentuais orçamentários a serem aplicados em educação, conforme já fora mencionado.

É importante atentar para o artigo 74 da LDB, que diz respeito à colaboração da União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o qual determina que será estabelecido, no final de

<sup>42</sup> O artigo 70 da LDB nº 9394 prevê como despesas que podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis as destinadas a:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalação e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

<sup>43</sup> O artigo 71 da LDB nº 9394/96 determina que, não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV – programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando a regionalidade e a modalidade de educação, o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida, conforme artigo 75, de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. O artigo 76 da LDB condiciona a ação supletiva ao efetivo cumprimento da legislação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

#### **2.4.2 - O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF**

A Lei nº 9424/96, regulamentada pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme previsto no artigo 60, §7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essa Lei institui, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que constitui fundo de natureza contábil. De acordo com a legislação vigente, os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. O FUNDEF é composto por 15% dos seguintes recursos:

- a) ICMS – da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe ao art.155, inciso II, combinado com o art.158. inciso IV, da Constituição Federal. Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere este repasse o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados e Distrito Federal e Municípios, referente ao ICMS – Desoneração, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, bem como outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

- b) FPE – Fundo de Participação dos Estados e FPM – Fundo de Participação dos Municípios, previstos no art.159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.
- c) IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, da parcela devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar 61 de 26 de dezembro de 1989.
- d) A complementação da União integra os recursos do Fundo, quando for o caso.

A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim as matrículas da primeira à oitava série do ensino fundamental. A distribuição, conforme o artigo 2, § 2º, da Lei nº 9.424/96<sup>44</sup>, deverá considerar a diferenciação do custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os componentes explicitados na lei. A União complementará os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Para a distribuição de recursos financeiros aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a Lei nº 9424/96, artigo 6, parágrafo primeiro, define a base de cálculo utilizando o custo/aluno/mínimo/ano, como teto mínimo de repasse aos entes, sujeito à complementação da União, caso seja necessário. Os repasses dos valores do caixa da União para os Estados e Distrito Federal e dos Estados e União para os Municípios ocorrerão imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os prazos: arrecadação do primeiro ao décimo dia de cada mês, repasse até o vigésimo dia, arrecadação do décimo primeiro dia ao vigésimo dia de cada mês, repasse até o dia trigésimo dia e arrecadação do vigésimo primeiro dia ao final do mês, repasse até o décimo dia do mês subsequente (art. 69, § 5º). A operacionalização dos controles, execução financeira, legalidade das ações e fiscalização estão contempladas na Lei 9424/96, inclusive quanto ao acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do

---

<sup>44</sup> A Lei veda a utilização dos recursos do Fundo como garantia para as operações de crédito, admitindo somente sua utilização em operações que se destinem exclusivamente a projetos e programas do ensino fundamental.

Fundo, com a determinação da criação dos Conselhos, a serem constituídos conforme a Lei. Os Conselhos exerçerão o acompanhamento e a fiscalização através dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos recebidos. Os recursos do Fundo, incluindo a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurando-se, pelo menos, 60% para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício das suas atividades no ensino fundamental público, conforme determina o artigo 7º da Lei.

A Lei nº 9424/96 prevê, no seu artigo 14, o desenvolvimento de política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade de ensino, acesso e a permanência na escola, promovidos pelas unidades federadas, especialmente aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social. Trata, finalmente, em seu artigo 15, dos recursos provenientes do salário educação.

A análise do processo político que envolve a instituição do FUNDEF é realizada por Oliveira (2000). A autora o apresenta a partir de três fases do processo legislativo, iniciando pela concepção do fundo, em que estuda a sua formulação; o estudo da segunda fase constitui o processo legislativo de regulamentação e o estudo da terceira fase relaciona-se aos aspectos da aplicação das normas na prática, ou seja, à implementação do FUNDEF. Para Oliveira, a ausência de participação dificultou o processo de implementação da legislação. O FUNDEF foi apresentado como a fórmula matemática da eqüidade, mas somada à indisponibilidade de recursos e o total de alunos, chega-se apenas à razão do gasto possível por aluno. Portanto, o marketing social promovido pelo Executivo Federal em torno do FUNDEF foi a alegação de justiça social e equidade que o fundo promoveria. Para a autora, eqüidade e justiça social, nesse caso, resultam de critérios que se apresentam como regra de distribuição dos bens sociais. A opção de redistribuição de recursos públicos priorizando o ensino fundamental implica tratamento desigual entre os diferentes níveis de ensino e entre as diferentes necessidades de escolarização dos indivíduos (*ibidem*, p.67).

Para Davies (2001, p. 15), a regulamentação do FUNDEF constituiu muito mais o atendimento de uma prioridade legislativa do que do ensino fundamental. O autor mostra que tal priorização diz respeito à consideração das “orientações de organismos representativos do capital internacional

hegemônico, em particular o Banco Mundial que, a partir do diagnóstico de uma crise fiscal (receita menor que despesa) do Estado e preocupado em garantir o pagamento da dívida pública e seus juros, vem propondo um conjunto de medidas que combinam redução de gastos públicos no setor social...”. Como as demandas sociais são reais, se os gastos são reduzidos, o Estado passa a contar com as organizações da sociedade civil para o seu atendimento, enfraquecendo o seu sentido público de cumprimento do papel como universalizador das políticas e equalizador das desigualdades. Em conformidade com esse pensamento, Oliveira (*ibidem*, p.68) comprehende que o conceito de eqüidade orienta as reformas educacionais dos anos 1990, que resguardam a possibilidade de continuar a formar força de trabalho apta para as demandas do setor produtivo e, no lugar de igualdade de direitos é oferecida a equidade social, entendida como a capacidade de estender para todos o que gastava com alguns, lógica refletida pelo FUNDEF. Conclui que é o movimento da igualdade na direção das oportunidades que inscreve a eqüidade como categoria conceitual. Davies (2001, p.16) afirma que o FUNDEF materializa a pressuposição da suficiência de recursos para garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino e propõe apenas a redistribuição financeira, em função do número de matrículas, entre o Estado e os municípios. Fundamentando-se apenas em critérios quantitativos ,o FUNDEF “não trouxe recursos novos para o sistema nacional como um todo” e, ainda, possibilitou que a União utilizasse os recursos do salário-educação na sua função de complementação. Em conformidade com Davies, Oliveira (2000, p. 149) entende que o mecanismo redistributivo, principal traço eqüitativo do FUNDEF, não promove a igualdade de oportunidades. A autora constata a existência de muitos problemas na fase de implantação do FUNDEF, sobretudo a sua incapacidade de financiar as condições mínimas para o funcionamento das redes de ensino fundamental, incluindo a valorização do magistério, embora destaque a relevância da vinculação orçamentária para a garantia dos direitos educacionais previstos na Constituição Federal de 1988.

As informações contidas no Quadro 01 retratam a compreensão analítica dos preceitos legais referentes ao artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.424/96, foram agrupados com o objetivo de sintetizar as informações sobre a destinação constitucional de recursos para a educação no município. No quadro, as faixas horizontais traçam a destinação dos recursos à educação desde a origem até a sua aplicação no município. Com isso, pretende-se identificar as receitas que compõem o percentual destinado ao ensino no município pela Constituição Federal

de 1988 que, no seu artigo 212, determina que o município aplique no ensino no mínimo 25% das receitas de impostos e das transferências constitucionais. As receitas sem indicação de percentual não entram nos cálculos desse percentual mínimo, mas foram relacionadas a título de distinção. Os artigos Constitucionais que determinam os impostos e a competência dos entes para arrecadação dos mesmos são mencionados, assim como os percentuais que são transferidos para o Estado e para o e o Município. Ainda, pode-se identificar as sub-vinculações das receitas transferidas para a formação do FUNDEF, nestas, dos 25% transferidos, 15% são destinados ao fundo, assim, nas receitas que formam o FUNDEF, 15% são destinados exclusivamente ao ensino fundamental e os 10% restantes são destinados aos outros níveis de ensino.



Além das receitas do quadro anterior, a Constituição Federal, no seu art 212, parágrafo 5º e a LDB de 96 no seu artigo 68, inciso 3º, estabelecem que a contribuição social do salário-educação constitui fonte adicional do financiamento da educação, vinculada ao ensino fundamental público, "porém não-integrante dos demais recursos subvinculados ao ensino fundamental" (DAVIES 2001, p. 23). Também constituem recursos destinados ao ensino o Rendimento da aplicação financeira dos recursos destinados à educação e as Operações de Crédito para a educação. Tanto as receitas dos Convênios como as dos Fundos têm destinação específica com vínculo na realização de objetivos educacionais específicos, devendo ser aplicados, portanto, integralmente nessa área. A vinculação de recursos financeiros a serem aplicados no ensino realiza-se a partir do percentual constitucional de 25% das receitas de impostos e das transferências constitucionais, com isso, o mínimo constitucional a ser empregado no ensino que, é também, na maioria das vezes o máximo que se aplica na educação, daí a exigência de pensarmos a destinação exclusiva dos recursos públicos para a educação pública.

O financiamento da educação passa por todo esse trajeto de lutas sem alteração em sua concepção mais profunda, o planejamento do custo/aluno/qualidade. Conforme dito anteriormente, como os recursos destinados à educação foram concebidos em função do planejamento econômico, tal planejamento direcionou o quanto pode ser investido em educação. A definição do montante de investimento não é, portanto, determinada pelas demandas qualitativas dos sistemas educacionais. A Constituição Federal de 1988 germinou a possibilidade de se pensar sobre o quanto é necessário investir para que o Estado implemente uma educação de qualidade para todos a partir da abertura para participação de diversos segmentos sociais, porém, apesar do avanço na vinculação de recursos públicos para a educação pública, os índices de investimento financeiro foram definidos considerando um valor mínimo para o ensino público, ou seja, para a escola acessível a todos. Esse valor mínimo é determinado pelas possibilidades orçamentárias do poder público que, conforme mostra a realidade das redes públicas de ensino, ficam abaixo das exigências para um ensino de qualidade.

## 2.5 - Considerações complementares

A inserção do ator privado no contexto legal do financiamento público da educação tem suas raízes na demanda de atendimento educacional pelo Estado. O movimento do poder público em busca de solução para a expansão do sistema educacional marca o alargamento da concepção governamental de público no Brasil, a partir da extensão legal do caráter público à atividade educacional privada, implicando o dever das instituições educacionais privadas em contribuir com o cumprimento das atribuições de expansão da escola pública. Nesse sentido, o paradigma de publicização do ensino privado aproxima-se de uma concepção democrática, quando elege o interesse público como prioritário, convergindo, sob a hegemonia do público, interesses de segmentos divergentes.

A legitimação do caráter público das instituições privadas do ensino representaria avanço no sentido da democratização do ensino, porém, os interesses privatistas se direcionaram em sentido oposto ao interesse público, tratando de requerer a contrapartida pública ao seu caráter público. Como a representação do interesse público no espaço público não se manteve hegemônica, as instituições privadas de ensino conquistaram a continuidade na participação no financiamento público da educação, mantendo, assim, a relação patrimonial das instituições privadas de ensino com o Estado, que beneficiam, privilegiadamente, tais instituições com a transferência direta de verba pública. As conquistas do setor privado do ensino na legislação educacional caracterizaram a inversão do paradigma de publicização do privado, significando a privatização do espaço público. A partir de então, instaladas no aparelho estatal, as instituições educacionais privadas trataram de garantir e ampliar as suas conquistas na legislação do ensino posterior.

Desse modo, os direitos conquistados pelas instituições privadas foram mantidos na legislação formulada e regulamentada durante a ditadura militar, processo em que ocorreu o impedimento de representação dos segmentos da sociedade civil. Entendemos ter sido abafado o conflito entre o ensino público e o ensino privado, em função da impossibilidade de participação efetiva, no processo legislativo, dos segmentos representantes dos interesses da escola pública. Ainda que existissem movimentos e propostas da sociedade civil, estas não foram acolhidas. A continuidade

na representação dos interesses das instituições de ensino privadas ocorreu a partir da manutenção do dispositivo que regulamentava a transferência de verba pública para essas escolas.

Ao contrário do cenário legislativo de aprovação da Constituição Federal de 1967 e da LDB nº 5692/71, verifica-se, nos estudos do processo legislativo da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que a abertura e chamado à participação inseriram no processo constituinte não apenas forte representação dos segmentos que atuavam em defesa do ensino público, como também dos segmentos que representavam os interesses da escola privada. A permanência das benesses conquistadas no dispositivo constitucional anterior era uma das bandeiras da escola privada na ANC de 1988. No cenário de disputas entre o ensino público e o ensino privado, os representantes das instituições privadas mobilizaram parlamentares para a defesa de seus interesses, com o que se fortaleceu a representação do ator privado no espaço público, contribuindo para o alcance dos objetivos privados, em detrimento dos objetivos dos defensores do ensino público. Embora os interesses do segmento público tenham sido vitoriosos até a formulação da proposta legislativa, na fase de regulamentação, o dispositivo constitucional foi promulgado garantindo as conquistas para o setor privado. Nota-se que a atuação dos parlamentares em defesa da escola privada foi decisiva, porém, em discordância com os interesses manifestadamente públicos. Com isso questionamos a dimensão de público presente em tal conflito. Para Pinheiro (1996, p.283-284), a Constituição Federal de 1988 traz, como nas Constituições passadas, uma solução conciliatória para o conflito entre o público e o privado. Não “resolveu o conflito, mas incorporou-o”. Tanto a solução decorrente da publicização do privado, quanto a da privatização do público, significam a incorporação desse conflito, uma vez que, em ambas, a educação pública não é exclusivamente estatal. Tais paradigmas têm ressonância nos textos constitucionais com importantes regulamentações, visto que o conflito foi historicamente incorporado em âmbito da esfera pública. Porém, o espaço institucional de formulação e regulamentação das propostas legislativas que abriga as disputas sociais se faz democrático na medida em que torna hegemônico o interesse público.

A tendência em polarizar o debate legislativo sobre o financiamento da educação, em plataformas de defesa do ensino público e de defesa do ensino privado, pode ter limitado uma discussão mais abrangente sobre os valores orçamentários a serem investidos em educação. Por exigir grandes

esforços para a defesa da destinação de recursos públicos exclusivamente para a escola pública, impidiu-se o avanço, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, de maiores ganhos qualitativos para a escola pública. Percebe-se, no estudo da legislação educacional, que os valores a serem investidos no ensino são pré-determinados, através dos percentuais orçamentários. Como se determina o valor possível para o investimento em educação considerando o planejamento econômico, a questão da qualidade do ensino, não foi considerada para fins de cálculo dos percentuais a serem investidos em educação. Ainda que historicamente os percentuais investidos sejam crescentes, a demanda também o é. Dessa forma, no âmbito das regulamentações legais, os percentuais destinados à educação ainda não consideram a questão da qualidade do ensino público, em função dos processos pedagógicos e da gestão escolar. Isso nos leva a pensar que, em nenhum momento da trajetória legislativa educacional se instaurou uma efetiva ruptura com a definição do investimento público em educação, que poderíamos chamar de investimento bruto.

Dentro desse panorama, apontando para vitórias com raízes nos grandes embates enfrentados pelos segmentos defensores da escola pública, amplia-se, em nossos dias, a expansão do atendimento público educacional, principalmente o ensino fundamental. Também constitui importante conquista a vinculação constitucional de verbas para a educação, que se tornou um fator significativo para essa expansão e para a consolidação dos sistemas públicos de ensino, na medida em que garantiu o financiamento das políticas para tal fim. Se, por um lado, reconhecemos os avanços em relação ao passado, por outro lado, percebemos os desafios em relação ao futuro. Consideramos a ampliação das desigualdades sociais um processo que se direciona em via contrária ao da emancipação<sup>45</sup>, desigualdades presentes no que diz respeito ao ensino. Dessa forma, consideramos o Estado capaz de configurar como indutor de políticas

---

<sup>45</sup> Pensamos o processo indutor de políticas emancipatórias como uma via de mão dupla que, partindo do Estado, possibilita a inserção dos indivíduos nos processos políticos e, partindo da inserção desses sujeitos no seio daqueles processos, possibilita a formulação de novas políticas, elaboradas com o potencial para a continuidade do processo de inclusão social no debate e (re) formulação de políticas. Compreendemos que a emancipação implica a participação política dos atores sociais na vida pública, isto é, implica o exercício de uma cidadania substantiva. Esse exercício é exigente de autonomia para as escolhas e conscientização para percepção significativa dos direitos políticos. Pensamos ser possível que os indivíduos protagonizem os processos políticos em conjunto com o Estado. Para isso, acreditamos ser necessário que sejam ampliados e consolidados os espaços de participação na formulação das políticas, objetivando a efetividade nesses processos. Nesse contexto em que se insere a exigência de uma educação de qualidade para todos, surge como condição para a leitura autônoma da vida social, que desafia a decifrar os mais diversos signos, principalmente, os signos da dominação, no processo de formação de novas hegemonias.

emancipatórias. Nesse processo político, o financiamento das políticas públicas educacionais não diz respeito somente às garantias para a expansão dos sistemas públicos de ensino, mas à garantia para melhoria da qualidade do ensino público estatal<sup>46</sup>. A limitação da destinação de recursos para a educação tem origem no orçamento público, o que traz para a discussão diversas faces da crise do Estado, dificultando avanços a esse respeito. Diante disso, torna-se relevante pensar a destinação das verbas públicas exclusivamente para a educação pública, assim como se faz importante repensar a gestão dos recursos disponíveis<sup>47</sup>, como forma de ampliação das possibilidades na manutenção de projetos que priorizem a melhoria das condições de ensino das escolas públicas, sob pena de essa escola continuar reproduzindo, através do ensino, desigualdades que marcam a estrutura da sociedade brasileira.

---

<sup>46</sup> Cunha nos diz que “ Ensino bom é caro. É por isso que, sem cumplicidade com o mau uso que se tem feito dos recursos públicos, é preciso lutar por mais verbas para a educação e por verbas públicas para o ensino público. Sem cumplicidade, também, com aqueles que fazem do ensino um negócio lucrativo, é preciso reconhecer que as boas escolas particulares precisam ter seu custo coberto pelas anuidades pagas pelos pais dos alunos e/ou por entidades filantrópicas, vale dizer, por entidades mantenedoras. (CUNHA 1986, p.123)

<sup>47</sup> Recursos de natureza financeira, recursos humanos e recursos materiais.

### III – AS INFORMAÇÕES E A CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA ESPECÍFICA

Um esforço sempre presente à prática da autoridade coerentemente democrática é o que a torna quase escrava de um sonho fundamental: o de persuadir ou convencer a liberdade de que vá construindo consigo mesma, em si mesma, com materiais que, embora vindo de fora de si, sejam reelaborados por ela, a sua *autonomia*. É com ela, a autonomia, penosamente construindo-se, que a liberdade vai preenchendo o ‘espaço’ antes ‘habitado’ por sua *dependência*. Sua autonomia que se funda na *responsabilidade* que vai sendo assumida (PAULO FREIRE).

Embora os artigos 212 da Constituição Federal de 1988, 68 e 69 da LDB de 96 tenham determinado as fontes de recursos, assim como os percentuais a serem destinados para a educação, e os artigos 70 e 71 da LDB de 96 tenham estabelecido as despesas que podem e as que não podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos educacionais de todos os níveis, os artigos 213 da Constituição Federal de 1988 e 77 da LDB de 96 criaram a possibilidade de destinação desses recursos às entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, criando, com isso, implicações para o financiamento da escola pública, a partir do financiamento público do ensino privado. Poder-se-ia pensar que, explicitadas as fontes e a forma de aplicação dos recursos, todas as outras normas fluiriam de forma sistêmica, porém, na prática, essa questão se complexifica. Com a possibilidade de repasse de recursos financeiros públicos para as instituições privadas, torna-se necessário verificar a ocorrência de despesas públicas com o ensino privado, realizadas de forma lícita a partir dos percentuais mínimos estabelecidos na CF 88 e na LDB de 96, que acabam por serem demonstradas, impropriamente, como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público, como é o caso das despesas com os profissionais do Magistério municipal cedidos através de convênios com as instituições de ensino privadas e computadas como gastos do município com a educação.

Conforme fora mencionado anteriormente, o estudo dessa cessão dos professores do município de Juiz de Fora às instituições de ensino privadas e de suas implicações no financiamento da educação pública constituiu o interesse deste trabalho. Nos estudos realizados acerca do financiamento da educação compreende-se que os recursos financeiros, aplicados nessa área, constituem importante garantia para a efetivação dos direitos educacionais promulgados.

Contudo, os dados que “falam” sobre essa realidade não se resumem aos de natureza contábil e à legislação específica. Também os dados relativos à formação do Estado brasileiro, o tecido regular em que se inscreve o financiamento do ensino, a constituição e o funcionamento dos sistemas de ensino e as forças sociais presentes no espaço público constituem importantes elementos a serem considerados, numa perspectiva que entende serem as garantias para os direitos promulgados fundamentais para a democratização do ensino no país. Entendemos que tais elementos inserem-se no contexto do financiamento da educação como vetores capazes de direcionar os recursos financeiros para a expansão igualitária do acesso e para a melhoria da qualidade do ensino público, em consequência, capazes de contribuir para a permanência dos alunos na escola. Entretanto, tais elementos, também, podem direcionar-se no sentido oposto. Nesse contexto, percebemos a democratização do ensino relacionada à ação, ou conjunto de ações que se orientam pelos preceitos constitucionais promulgados. Por isso, buscamos perceber-la a partir das práticas administrativas efetivadas no aparelho de estado e no contexto social em que se inserem. Para a compreensão dessa ação na presença de múltiplos elementos da realidade estudada, consideramos a democratização do ensino como um vetor que representa o direcionamento e a capacidade para a expansão igualitária do acesso e permanência dos alunos na escola pública de qualidade. A partir disso, partimos do pressuposto que todas as forças direcionadas nesse sentido contribuem com a democratização do ensino, assim como as forças direcionadas no sentido oposto reduzem a capacidade dessa democratização. Tomamos os interesses presentes, tanto nas práticas administrativas como no contexto social, como importante elemento para elucidar o direcionamento das ações, no sentido da democratização do ensino ou no sentido oposto. No processo de análise dos dados, esse raciocínio contribuiu para elucidar a questão que nos orientou: **os convênios realizados entre o município de Juiz de Fora e as instituições de ensino privadas para cessão de professores do quadro do Magistério público se direcionam ou não no sentido da democratização do ensino?**

### 3.1 – Os Objetivos

Como pano de fundo da coleta, organização, sistematização e análise dos dados, a questão de estudo permaneceu como uma orientação que nos possibilitou alcançar, a partir dos objetivos

formulados no projeto desta investigação, o conhecimento do sistema de convênios para o financiamento público da educação em escola privada, efetivados através da concessão de bolsas de estudo, no âmbito do município de Juiz de Fora. Nesse processo logramos elucidar:

- a) A origem da demanda de repasses de recursos públicos, as condições e os critérios para a celebração dos convênios públicos com as escolas privadas.
- b) As relações que se pode estabelecer entre os gastos com a manutenção desses convênios e a expansão da rede<sup>48</sup> municipal de ensino.
- c) A representação comparativa entre o investimento em convênios e o investimento global no ensino, entre o número de atendimentos oriundos dos convênios e o número de atendimentos e entre a despesa com aluno atendido pelos convênios municipais para educação na rede privada e a despesa com aluno atendido na rede pública municipal.
- d) O significado que o financiamento estudado adquire nas representações dos atores sociais envolvidos.

### **3.2 – O período estudado: recorte temporal de origem histórico-política**

Consideramos o contexto histórico-político de formulação e regulamentação da legislação educacional no Brasil como o referencial para a delimitação dos recortes temporais realizados neste trabalho. Nessa dimensão, apontamos ser importante observar as mudanças políticas que ocorreram a partir da Constituição de 1934, especialmente no que diz respeito ao financiamento do ensino. Essa tarefa foi realizada no capítulo dois, alcançando as análises dos processos de formulação e regulamentação da legislação para o financiamento da educação em nossos dias, em que, a legislação educacional vigente, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, continua regulamentando o precedente para o financiamento público da educação privada.

Compreendemos que o estudo dos dados específicos dos convênios, no período de 1997 a 2005, seria suficiente para elucidar não só as permanências, alterações e tendências a respeito do financiamento estudado, como também, as interfaces com os processos de financiamento no

---

<sup>48</sup> Se os convênios são realizados com o fim de ampliação das vagas, em quais circunstâncias são realizados?

município. Porém, pareceu-nos apropriada a exploração, no âmbito do município, de períodos anteriores ao escolhido como principal, uma vez que, diante da compreensão do contexto histórico-político educacional em que fora aprovada a legislação do ensino (matéria examinada no segundo capítulo), percebemos que as relações entre o financiamento estudado e a legislação educacional podem apontar para o conhecimento do cenário histórico-político específico do município estudado, contribuindo para o dimensionar as mudanças, ou permanências, das práticas patrimonialistas.

Todo o estudo se orientou pelo referencial legislativo, desde a fundamentação teórica, até a coleta, organização e análise dos dados, realizando recortes temporais a partir dos períodos em que ocorreram a formulação e regulamentação de importantes leis de ensino. A partir dos referenciais normativos, realizamos a organização e leitura da legislação educacional, incluindo a pesquisa dessa legislação no âmbito do município. No primeiro período, organizamos a legislação anterior à aprovação da primeira LDB, o segundo período iniciou com a Lei nº 4024/61 e terminou com a aprovação da Lei nº 5692/71, a qual teve início a organização dos dados do terceiro período, terminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, enquanto o quarto e último período iniciou com a promulgação da Carta de 1988, incluiu a aprovação da LDB nº 9394/96, abrangendo o exercício de 2005.

Com a realização das leituras e organização dos dados, a partir de um recorte temporal de origem histórico-política, foi possível perceber a ressonância da orientação legislativa do cenário nacional no contexto histórico-político de formulação da legislação municipal, com o que, foi possível ampliar o significado dos dados. Na medida em que foram coletadas as informações, foi sendo construída uma base de dados, que permitiu as inferências posteriores. O processo reuniu leis e regulamentos sobre o investimento público em educação privada. O produto da análise dos dados de caráter qualitativo constituiu uma série histórica do financiamento estudado, representando para o período, o contexto legislativo em questão. Esses dados foram organizados e analisados de modo a contribuir para a compreensão dessa política em cada época e, portanto, dos interesses presentes e permanentes.

### 3.3 – A análise documental

Em face do contexto a ser examinado, tornou-se muito apropriada, ao nosso estudo, a análise documental. Para Ludke e André (1978, p.38-39), “... a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos...”, pois busca identificar informações nos documentos a partir das questões de interesse, podendo indicar problemas que devem ser explorados através de outros métodos. O trabalho valeu-se desse procedimento, tratando os documentos como textos que, de acordo com Flick ( 2002, p.45 ), “ servem a três finalidades no processo de pesquisa qualitativa: representam não apenas os dados essenciais nos quais as descobertas se baseiam, mas também a base das interpretações e o meio central para a apresentação e a comunicação de descobertas”. Assim, destacamos os três tipos de texto usados nessa análise:

- a) **Textos legislativos, processuais e administrativos:** documentos textuais que propiciaram uma análise documental direta da sua redação e contexto de produção. Inclui-se nessa modalidade as atas da Comissão Paritária, encarregada de deliberar sobre os processos de convênios para cessão de professores do município à outros órgãos governamentais e instituições benfeicentes. Tornou-se, ainda necessário, em alguns momentos, o conhecimento de instrumentos jurídicos para melhor interpretação dos convênios em seus termos formais.
- b) **Textos originados das entrevistas:** construídos no processo de entrevista, portadores da singularidade dos atores sociais envolvidos e requerentes do esforço de percepção que explicitam sobre realidade.
- c) **Textos originados das descrições dos dados quantitativos:** representam dados extraídos da realidade estudada, requerem a inserção no contexto contábil e nas bases de dados estatísticos oficiais, demandando uma análise apropriada à compreensão e à atribuição de significados.

Dedicando-se ao desenvolvimento dos recursos metodológicos da pesquisa em educação na perspectiva das abordagens qualitativas, Ludke e André ( 1986, p. 01-24 ) mostram alternativas metodológicas para se realizar uma pesquisa em tal abordagem. Esclarecem que, ao promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o

conhecimento teórico acumulado a seu respeito, é imprescindível o rigor científico. Apontam possibilidades metodológicas de que nos valemos para o alcance dos objetivos desta pesquisa. A partir da delimitação do objeto de estudo, que se consubstanciou na investigação sobre o financiamento público da educação privada em âmbito do município, verificamos que, além das fontes de dados de que dispúnhamos para a pesquisa, havia a demanda de um método de trabalho específico, que tornasse possível o trânsito entre os dados do campo de pesquisa, a organização e a análise desses dados. Na construção das ferramentas apropriadas para o nosso trabalho, consideramos, inicialmente, a sugestão de Ludke e André ( 1986, p.40-44 ) que orientam procedimentos metodológicos a serem seguidos na análise de documentos. São eles:

**a)Caracterização do tipo de documento:** **oficial** (leis, decretos); **técnico** (relatórios, planejamento, livro-texto) e **pessoal** (carta diário, autobiografia). Pensar nessa caracterização dos tipos de documentos contribuiu, essencialmente, para sua organização, uma vez que toda a documentação trabalhada trata do mesmo tema, o fato de caracterizá-la possibilitou sua contextualização e, com isso, atribuir-lhe significados. Em face das relações legais (ordem, determinação) e operacionais (implementação, execução), que traduzem contextos de análise diferenciados, mas interligados, entre os documentos analisados, percebemos as vantagens de agrupá-los a partir de suas características. No grupo dos documentos oficiais enquadram-se as leis, os decretos, as resoluções, as prestações de contas anuais do município e os processos administrativos públicos das instituições conveniadas com o município. Esses documentos retratam o cenário oficial no sentido de que emanam poder, porque produzidos no aparelho de Estado. A produção dos documentos contidos nos processos administrativos é utilizada pela autoridade competente como meio de dar garantias ao município no processo em que se relaciona com o ator privado. A produção dos documentos que compõe as prestações de contas dos municípios é concebida, ainda, como meio de anúncio dos atos e fatos administrativos do poder.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> A pesquisa da legislação municipal foi realizada pela internet, através do endereço eletrônico [www.pjf.mg.gov.br](http://www.pjf.mg.gov.br), sistema de consulta à legislação denominado “JFLEGIS”. Foram utilizadas para a pesquisa as expressões: “Bolsa de Estudo” e “Convênios” possibilitando encontrar documentos que tratam as regulamentações do processo de concessão das bolsas de estudo e do instrumento legal que viabiliza o procedimento dos Convênios. Foram encontradas regulamentações do tipo: Lei, Decreto e Portaria. O resultado da busca converte a base de dados a partir das expressões utilizadas, em decorrência, surge a necessidade de uma segunda seleção, realizada, neste trabalho, a partir da ementa das normas. A documentação encontrada foi denominada de material bruto. Tendo em vista grande quantidade de documentos, esses foram selecionados a partir da sua ementa, para posterior leitura do texto integral. Na etapa de organização dos documentos, foi considerada a possibilidade de realização de recortes históricos relacionados ao tema de estudo. Desse modo, o processo histórico legislativo educacional, com os marcos históricos

No grupo dos documentos técnicos inserem-se os levantamentos estatísticos sobre os sistemas de ensino e população, disponibilizados pelo poder público. Assim, os dados coletados e sistematizados após a coleta foram: a) dados estatísticos referentes ao número de matrículas em Juiz de Fora; b) dados do plano de cargos e salários da carreira do magistério municipal no período de 1997 a 2005; c) dados acerca da quantidade de professores cedidos e quantidade de alunos atendidos no período de 1997 a 2005; d) dados coletados na análise documental das atas da Comissão Paritária no período de 1991 a 2005<sup>50</sup>; e) dados coletados na análise dos textos produzidos a partir da transcrição das entrevistas realizadas com representantes das instituições conveniadas, do poder executivo municipal, do poder legislativo municipal, do SINPRO e dos professores cedidos.

**b)Escolha dos documentos:** orientada pelos propósitos do estudo.

**c) Análise de conteúdo:** método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens<sup>51</sup>.

**d)Organização dos dados:** procedimento indutivo que contribuiu para a construção e consolidação de categorias que refletiram os propósitos da pesquisa.

delimitados a partir do ciclo de aprovação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, orientou a organização dos documentos. Como tais períodos foram profundamente marcadas por mudanças sociais, entendemos que a organização dos dados a partir da aprovação dessas leis poderia revelar essas mudanças, também, nas nossas análises dos dados. Constituem os períodos considerados para organização dos dados, em conformidade com os estudos sobre o processo legislativo do financiamento da legislação educacional no Brasil: a) período anterior à aprovação da LDB nº 4.024/61, b) período de vigência da LDB nº 4.024/61, c) período de vigência da Lei nº 5.692/71, d) período entre a Constituição Federal de 1988 e LDB 9394/96 e e) período de vigência da LDB 9394/96 e Lei 9.424/96- Lei que cria o FUNDEF. Realizamos a organização a partir das datas de homologação dos instrumentos legais encontrados. Nessa fase é importante ressaltar, quanto a técnica de análise dos dados, que, diante do volume de informações iniciais, constatamos a impossibilidade de tratar o conteúdo dos documentos e atribuir-lhes significado, especialmente diante da limitação temporal. Porém, ao situá-los dentro de um contexto histórico-político, imediatamente surgiu o sentido, já que o contexto possibilita a comparação considerando as características de adequação, evolução e retrocesso, permanência e interrupção, inclusão e exclusão, aumento e diminuição, dessas normas municipais em relação à legislação nacional, contribuindo para o entendimento da relação que o Estado estabelece com o setor privado.

<sup>50</sup> A leitura das Atas da Comissão Paritária no período de 1989 a 1996 pareceu-nos importante na medida em que surgiu a necessidade de compreender como era o cenário que antecedeu o recorte de 1997 a 2005, proposto para a pesquisa. Porém, não se buscou com este estudo o aprofundamento no período anterior, somente a compreensão das tendências deliberativas.

<sup>51</sup> A análise documental adotada diferiu da chamada “análise de conteúdo”, na linha de Laurence Bardin (1988, p. 45-46). Essa estratégia é definida pela autora como sendo um conjunto de operações que visam representar o conteúdo de um documento de forma diferente do original, a fim de facilitar a consulta e a referenciação do mesmo. Tem por objetivo o armazenamento de dados e a facilitação do acesso do pesquisador a eles de tal forma que se obtenha o máximo de informações (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental que realizamos buscou identificar informações nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. Assim, os procedimentos foram muito úteis para alcançarmos os objetivos, pois ajudaram a compreender e interpretar a realidade a partir dos seus significados e do seu contexto, tarefas importantes nesse processo de investigação. Nele importou não a forma como os fatos se revestiam, mas o seu sentido.

- e) **Enriquecimento do sistema de análise:** processo de aprofundamento, ligação e ampliação do exame do material com intuito de aumentar o conhecimento e a descoberta de novos ângulos para o aprofundamento do conhecimento.
- f) **Julgamento das categorias quanto a sua abrangência e delimitação :** o esgotamento das fontes de informação sinalizou a conclusão do estudo.

O acesso aos documentos internos, específicos dos convênios, atas da Comissão Paritária e informações dos servidores da Secretaria de Educação, foi autorizado oficialmente pela Secretaria de Educação do município. O acesso à documentação pública do tipo Prestação de Contas Anual e a toda a Legislação pesquisada foi realizado através da internet e, no caso da Prestação de Contas Anual, tivemos acesso, também, aos documentos arquivados no município, no Departamento de Contadoria. O acesso aos processos administrativos foi realizado, através da requisição ou solicitação oficial de ‘vista’ aos mesmos, na repartição pública: Supervisão de Arquivo Administrativo, local onde os processos públicos ficam arquivados ou são tramitados para os outros setores da administração municipal. Quando necessitávamos de maiores esclarecimentos acerca dos processos ou procedimentos que estávamos analisando, procuramos elaborar questões específicas, buscando o setor mais capacitado para melhor resolver nossos questionamentos. Nessas ocasiões, reportamo-nos aos servidores atuantes no município na gestão educacional ou financeira e, em todas essas oportunidades obtivemos valiosas contribuições para o nosso entendimento.

### **3.4 - As categorias de análise**

Neste estudo buscamos aprofundar o conhecimento a respeito do contexto social mais abrangente, refletindo sobre o papel do Estado, a formação do Estado brasileiro, as lutas pela democratização e as mudanças introduzidas pela ideologia neoliberal. Diante disso, buscamos ampliar a discussão acerca das relações entre o público e o privado e sobre a democracia, que nos levou a compreender a **democratização do ensino como conjunto de ações direcionadas para a expansão igualitária do acesso e permanência do aluno na escola pública de qualidade**. A partir disso, percebemos que o financiamento da educação constitui importante garantia para a

realização dos direitos promulgados. Realizamos o estudo sobre o financiamento do ensino inserido no contexto histórico-político em que foram formuladas e regulamentadas importantes normas educacionais. Ao refletir sobre os conceitos público e privado, compreendemos que, sob uma análise da esfera pública, eles assumem importância para a discussão da democracia e do papel do Estado na medida em que constituem interesses particulares ou coletivos no espaço público, exercendo influência na organização das instituições que, por sua vez, podem afirmar-se como importantes células irradiadoras das práticas democráticas. Desse modo, como as práticas democráticas elegem o interesse coletivo, aspiram à ampliação tanto da participação como da responsividade de todos os cidadãos. Na perspectiva de democratização do ensino, os termos público e privado assumem o significado em função dos interesses que representam nessa ação, assim o termo público diz respeito à coletividade e o termo privado é relativo a um grupo específico de pessoas com interesses particulares. Nesse sentido, elegemos como importantes categorias de análise: a democratização do ensino, a relação entre o público e o privado e o financiamento da educação. Entendemos que esses elementos de análise coexistem na esfera pública e se inter-relacionam na medida em que se comprehende que a predominância do interesse particular ou coletivo na relação entre o público e o privado pode direcionar o financiamento do ensino no sentido da democratização ou no sentido oposto.

### **3.5 – O estudo da legislação**

A legislação foi tratada como o elemento do Estado que fornece o seu tecido regular e possibilita a percepção da ordem social existente (O'DONNELL 1993, p.126). O seu estudo foi dividido em duas partes :

- a) **Legislação educacional no Brasil** que, estudada em sua dimensão histórico-política, possibilitou conhecer os interesses hegemônicos nos períodos legislativos estudados. A partir dessa inserção no contexto histórico-político de formulação e aprovação da legislação nacional do ensino, pudemos compreender as raízes e os desdobramentos do conflito presente em nossa questão de estudo que é caracterizado pelo repasse de recursos públicos para as escolas privadas. Assim, interessou-nos conhecer os processos relativos ao financiamento da educação e os conflitos existentes entre o ensino público e o ensino

privado nos períodos de formulação e regulamentação da legislação nacional, determinantes da destinação de recursos públicos para o ensino privado. Interessou-nos, também, conhecer a regulamentação do financiamento da educação vigente como forma de entendimento da estrutura legal em que se inserem os convênios estudados e a percepção de possíveis interfaces<sup>52</sup>. Ao analisarmos a legislação nacional para o financiamento do ensino, percebemos que esse conjunto podia ser melhor compreendido se elaborássemos um mapa que sintetizasse e, ao mesmo tempo, fornecesse uma visão panorâmica do processo de financiamento do ensino desde a União até o Município, no que diz respeito à destinação de recursos para a educação. Daí resultou o quadro apresentado na Capítulo II.

- b) **Legislação educacional no município de Juiz de Fora**, fundamental para o conhecimento da realidade local e alcance de nossos objetivos. Destacamos, nesse conjunto, a legislação municipal para o financiamento público do ensino privado. Neste trabalho organizamos os procedimentos conforme a necessidade de compreensão dos dados e dos fatos:
  - b.1) O estudo da legislação municipal para o financiamento do ensino efetivou-se a partir da Lei Orgânica do município e orientou-se pelos estudos realizados sobre a legislação federal que rege esse assunto.
  - b.2) O estudo da legislação municipal para o financiamento público do ensino privado foi realizado em dois momentos. O primeiro refere-se à análise da legislação municipal para o financiamento do ensino em conformidade com a legislação nacional, em que buscamos compreender os mecanismos para o financiamento e atendimento da demanda educacional na legislação vigente, análise documental de relevância no capítulo IV. No segundo momento, pesquisamos a legislação municipal para o financiamento público do ensino privado e para o atendimento da demanda educacional no município, considerando a historicidade desse processo, as mudanças e as permanências. Resultou, dessa análise documental, o conhecimento da legislação para o financiamento público do ensino privado no município, realizado a partir da cessão dos professores da rede pública de ensino às instituições privadas e os mecanismos legais utilizados para esse financiamento,

---

<sup>52</sup> Nesse trabalho de conhecimento da legislação nacional para o financiamento do ensino elaboramos o quadro nº 01, denominado Fluxo das receitas por competência federativa e percentuais transferidos entre os entes para a constituição dos percentuais investidos em educação no município, no capítulo II.

das normas que se referem ao atendimento da demanda educacional no município e a síntese do processo histórico desse financiamento no município apresentado no capítulo IV.

### **3.6 – As entrevistas**

A literatura sobre o tema estudado mostra que a relação entre o público e o privado é presente, de maneira significativa, na discussão legislativa sobre o financiamento da educação, ainda que dessa relação se originem os mecanismos relativos ao repasse de verbas públicas destinadas à educação pública, para a iniciativa privada. Neste trabalho, foi fundamental compreender o significado que o financiamento estudado adquire nas representações dos atores sociais envolvidos nos processos de formulação e implementação desse financiamento. Tal significado relaciona-se com as concepções de público e de privado expressas pelos atores envolvidos cuja percepção contribuiu para o conhecimento dos interesses hegemônicos. Importou-nos compreender o significado dos convênios para cada segmento, como forma de identificação das demandas desse financiamento.

Consideramos importante a percepção dos atores sociais envolvidos no processo de financiamento estudado, na medida em que contribuem para o esclarecimento dos interesses na manutenção dos convênios e dos significados que os mesmos assumem para diversos segmentos envolvidos no processo. Com isso, as entrevistas contribuíram para a elucidação de questões surgidas na análise dos documentos. Assim, entrevistamos dois representantes da Secretaria de Educação do município, doze professores cedidos, doze responsáveis pelas instituições conveniadas, um representante da Câmara Municipal de Juiz de Fora e dois representantes do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora – SINPRO<sup>53</sup>. As entrevistas semi-estruturadas com esses atores orientaram-se pelo roteiro constante no anexo II deste documento.

---

<sup>53</sup> Compreendemos que o SINPRO, como representante da categoria dos professores poderia oferecer uma informação ampla e significativa sobre as posições da classe dos docentes, dispensando-nos das entrevistas com os professores não cedidos, já que fazem parte de um universo muito amplo, inviável de ser pesquisado em um trabalho como este.

O tipo de entrevista utilizado (semi-estruturada) foi escolhido pela liberdade de percurso que pode oferecer. Conforme esclarece Ludke e André ( 1986, p. 34), as entrevistas auxiliam na compreensão do objeto de estudo, elucidando pontos levantados pela coleta de dados. Tal estratégia deve ser utilizada com o devido cuidado para que não seja imposta uma problemática, o que evitará distorção e consequente invalidação das informações recolhidas. No caso deste estudo, as entrevistas justificam-se pela importância de se conhecer o processo dos convênios, os atores sociais envolvidos e os interesses presentes nesse acordo realizado entre o poder público e as instituições privadas. Bogdan e Biklen ( 1986, p. 45-51 ), ao descreverem as características básicas da pesquisa qualitativa, apontam a importância de “buscar o significado que as pessoas dão aos fatos e às coisas”. Nesse sentido, buscamos compreender, através das entrevistas, o significado dos convênios para os atores sociais neles envolvidos. A maioria dos atores entrevistados preferiu que a nossa conversa com eles não fosse gravada. Nesses encontros registramos o máximo de informação possível, porém, imediatamente após sua realização, ampliamos nossos registros. Com isso, demos origem a um arquivo com todas as informações coletadas a respeito das instituições conveniadas. Conversamos com 12 representantes de instituições conveniadas e em cada instituição procuramos entrevistar um professor cedido<sup>54</sup>; com dois representantes do poder executivo; um representante do poder legislativo e dois representantes do Sindicato dos Professores. As entrevistas gravadas passaram a integrar esse arquivo após a transcrição, cujo trabalho abrangeu em torno de quatro horas de gravação.

### **3.7- A análise do livro de atas da Comissão Paritária**

Compreendemos, em princípio, que o ponto de partida para o conhecimento dos convênios em questão deveria ser a análise dos processos administrativos do município que tratasse do assunto. Assim, realizamos uma pesquisa no arquivo municipal, com o objetivo de identificar tais processos. Uma vez identificados, passamos a examiná-los na repartição pública específica, Supervisão de Arquivo Administrativo. Constatamos inicialmente que os processos eram numerosos, mas nem todos diziam respeito aos convênios que procurávamos. Necessitávamos de

---

<sup>54</sup> Em uma instituição entrevistamos dois professores, ao passo que, em outra não logramos realizar nenhuma entrevista com professores cedidos, daí termos entrevistado 12 professores.

informações sobre o universo de convênios existente em cada exercício, entretanto não obtivemos essas informações na Secretaria de Educação. As explicações a esse respeito eram sempre vagas, não se revestindo da consistência necessária para um trabalho como este. A delimitação do universo a ser estudado só foi possível a partir da localização de um ofício, apensado em um dos processos administrativos sob análise. Esse ofício fazia alusão à existência de uma Comissão Paritária, que deliberava sobre a realização dos convênios para cessão de professores. Procuramos conhecer essa Comissão, sua origem e seu funcionamento. Com autorização oficial da Secretaria de Educação, tivemos acesso ao livro de atas das reuniões dessa Comissão e pudemos analisar todas as atas que abordavam a cessão de professores, desde o início dos trabalhos, em 30 de agosto de 1989. Transcrevemos o conteúdo das atas de 36 reuniões, que tratavam o assunto de interesse. A partir dessa análise conseguimos:

- a) delimitar o universo de convênios realizados em cada exercício;
- b) consolidar a quantidade e a ocupação dos servidores cedidos em cada exercício;
- c) conhecer os critérios utilizados pela Comissão Paritária, para deliberar sobre o assunto;
- d) conhecer a atuação dos representantes do município e do Sindicato dos professores no espaço institucional de deliberação sobre os convênios, através da Comissão Paritária;
- e) perceber que as discussões sobre os convênios restringem-se ao âmbito da deliberação;
- f) perceber as mudanças organizacionais com impacto no que diz respeito aos convênios;
- g) perceber os interesses dos diferentes representantes no interior da Comissão Paritária;
- h) perceber que, na Comissão Paritária, a abrangência dos trabalhos realizados vai além da simples deliberação sobre a cessão dos professores, abrangendo a própria formulação e “gestão” dos convênios realizados entre o município e as instituições de ensino privadas.

Por conter essas informações, as atas da Comissão Paritária tornaram-se documentação fundamental para a realização desse trabalho. Decorreram do exame desses documentos as informações que possibilitaram estabelecer relações comparativas entre o atendimento da demanda escolar no município e nos convênios, entre o financiamento público do ensino na rede pública e na rede privada.

### **3.8 - O conhecimento do atendimento à demanda educacional no município**

Conhecer como se realiza o atendimento à demanda educacional no município estudado tornou-se importante, na medida em que contribuiu para delinear a esfera de atuação do dispositivo constitucional, que autoriza o financiamento público do ensino privado, artigo 213 da Constituição Federal de 1988. De acordo com esse artigo, tal financiamento se justifica, legalmente, a partir do déficit temporário no atendimento educacional. Por isso, tornou-se necessário o conhecimento da legislação municipal sobre a investigação e o atendimento da demanda escolar, no sistema educacional do município, além dos dados referentes à rede de ensino do município. A análise documental dos instrumentos legais municipais, estaduais e federais, considerando o regime de colaboração entre os entes federativos, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ofereceu as informações necessárias.

### **3.9 – O instrumento jurídico utilizado para celebrar o acordo de cessão dos professores: os convênios**

Ter conhecimento do instrumento jurídico utilizado pelo município para a realização do acordo de cessão dos professores às instituições privadas contribuiu para a compreensão do significado jurídico que esse instituto assume ao ser realizado entre o município e as instituições privadas. O estudo desses instrumentos jurídicos possibilitou compreender que cada convênio celebrado tem as suas particularidades, ou seja, apesar de ser adotado um padrão administrativo para a condução do processo, os convênios agrupam-se pela atividade ou tipo de atendimento educacional que realizam:

- a) reforço escolar aberto à comunidade;
- b) reforço escolar para alunos em regime de abrigo;
- c) educação infantil;
- d) educação especial;
- e) ensino fundamental.

Esse instrumento foi estudado a partir dos processos administrativos e adquiriu sentido mais amplo quando realizamos as entrevistas e a análise documental das atas da comissão paritária.

### **3.10 – O investimento público no ensino público e no ensino privado**

Elemento de análise importante na medida em que apontou para relações entre os valores investidos pelo poder público no ensino privado e no ensino público, substantivando as relações com o atendimento à demanda educacional. O levantamento dos dados referentes ao investimento no ensino público foi realizado através das declarações contidas nas prestações de contas do município, abrangendo o período de 1997<sup>55</sup> a 2005. Os dados referentes ao investimento público no ensino particular através dos convênios foram obtidos no estudo dos processos administrativos dos convênios e da análise das atas da Comissão Paritária. Os dados expostos neste terceiro capítulo deram origem aos quadros integrantes do capítulo V, em conjunto com os dados do sistema municipal de ensino, que integram o capítulo IV, possibilitaram as análises realizadas com o objetivo de comparar os investimentos públicos no ensino público e no ensino privado.

Após conhecer o universo dos convênios realizados em cada exercício, no período estudado, passamos à analise dos processos administrativos dos convênios firmados entre o município e as instituições de ensino confessionais, filantrópicas e comunitárias. Inicialmente, a necessidade de formulação de uma planilha ou formulário para a coleta dos dados nos interessava. Em princípio imaginamos que, com o formulário, fixaríamos o objetivo e padronizaríamos as informações. Chegamos a construir tal formulário contendo campos referentes às principais informações de interesse da pesquisa: o nome e endereço da instituição, sua natureza jurídica, período do convênio, quantidade de professores cedidos, quantidade de alunos atendidos, nível de ensino de atuação dos professores cedidos na entidade etc. Porém, ao iniciar a tarefa, percebemos a inadequação desse formulário que limitava e engessava nossa percepção na coleta de dados, prejudicando mais que auxiliando a compreensão do fenômeno. Decidimos, então, construir uma planilha, com os itens do formulário, para registro das informações coletadas. Desse modo, trabalhamos com liberdade para apreciar os dados, coletando todas as informações que considerávamos importantes, registrando-as, posteriormente, em uma base de dados única<sup>56</sup>. Isso

---

<sup>55</sup> No exercício de 1997 a Prestação de Contas Anual ainda não contém os valores investidos pelo município por nível de ensino. Essa informação passou a constar das Prestações de Contas Anuais a partir de 1998, tendo em vista as exigências de demonstração dos gastos públicos com o FUNDEF quando essa documentação foi reorganizada, passando a conter informações mais detalhadas.

<sup>56</sup> Registrarmos os dados em uma planilha de excel. A primeira parte da planilha contém os dados da instituição e do convênio, a segunda parte da planilha é dividida por período anual, abrangendo de 1997 a 2005. Cada exercício é

nos permitiu registrar os dados dos processos administrativos, agregando posteriormente a eles os dados da análise das atas da Comissão Paritária em uma mesma base de dados, significando a complementaridade e ampliação do conhecimento. Esse processo foi relevante também no que diz respeito à validação dos dados e à compreensão que adquiríamos do assunto. A seguir apresentamos uma síntese dessa base de dados construída a partir da compilação das informações sobre os convênios estudados, contidas nos processos administrativos, nas atas das reuniões da Comissão Paritária e pelas entrevistas.

### **3.10.1 – A coleta e o registro dos dados dos convênios:**

Todas as informações referentes às instituições e à cessão de professores, surgidas das análises dos dados, foram registradas numa base de dados única. Nela registrávamos as observações provisórias até que fossem solucionadas e passassem a integrar o conjunto de informações definitivas. Muitas questões surgidas nesse contexto foram solucionadas com os dados já existentes, ou com a busca de novas informações. Pretendemos com este relato ressaltar os benefícios alcançados com a coleta de informações e registros das mesmas em uma base de dados única. A primeira parte da planilha construída compõe o Quadro nº 02, intitulado: Relação das entidades conveniadas, refere-se aos dados das instituições conveniadas e da vigência dos convênios, coletados através do estudo dos processos públicos administrativos, cuja numeração está referenciada na segunda coluna (Processo) e foi complementado com informações extraídas da análise documental das atas das reuniões da Comissão Paritária e das entrevistas. Esse quadro, além da relação das instituições estudadas, apresenta sua natureza jurídica e a modalidade de ensino atendido pelos convênios.

---

dividido nas classes de profissionais cedidos, contendo a quantidade de cada classe por instituição. Essa planilha contém totalizadores e está vinculada à outra planilha em que registramos os vencimentos anuais médios por classe, forma encontrada para conhecer o valor investido nesses convênios. Os dados referentes aos vencimentos por classe de profissionais do magistério no município estudado foram cedidos pelo Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, abrangendo o período de 1997 a 2005.

**Quadro nº 02 – Relação das entidades conveniadas – 1997 a 2005**

Processo	ENTIDADE	Natureza Jurídica	Período	modalidade
11.334/80	Educandário Carlos Chagas	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Reforço Escolar - Abrigo
2346/74	Lar do Caminho - Instituto Allan Kardec	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Reforço Escolar - Abrigo
33.049/84	Instituto Jesus	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Ref Esc - Aberto
4489/76	Instituto João Emílio	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Ref Esc - Aberto
54.266/68	Lar Infantil Santa Luiza de Marilac	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Educação Infantil
64.460/79	Instituto Virgem Poderosa	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Educação Infantil
74.202/89	Obra Sociais Santa Rita de Cássia	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Educação Infantil
84.609/79	Infantil Menino Jesus	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 04	Educação Infantil
9259/91	Creche e Ação Comunitária Sol Nascente	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação Infantil
10260/92	Creche Comunitária Arco Iris	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação Infantil
114.753/92	Creche Criança Esperança	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação Infantil
124610/79	Infantil São Vicente de Paulo	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 05	Educação Infantil
134.611/79	APAE	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação especial
142.813/89	IMMEPP	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação especial
152.426/93	Quintal Mágico	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação especial
163.154/89	ALAE	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	Educação especial
178062/83	Escola Particular Carolina de Assis*	Particular	97 a 05	Ensino fund / educ inf
181931/93	Aldeia SOS*	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 00	Ensino fund / educ inf
196388/90	Obras Sociais Bom Pastor*	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 99	Ensino fund / educ inf
204588/05	Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade*	Assoc Civil – Confess -Filant	98 a 05	Educação Infantil
214275/96	Fundação Espírita Nossa Lar	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 99	En fund- proj Ed. Ambie.
221931/93	Instituto Maria	Assoc Civil – Confess -Filant	97 a 99	Educação Infantil

Fonte: Processos Administrativos, Atas da Comissão Paritária, Entrevistas.

As instituições marcadas no quadro 02 foram municipalizadas de acordo com as Leis do Município: Lei nº 11.203/06 que criou a Escola Municipal Carolina de Assis a partir da municipalização da Escola Particular Carolina de Assis, Lei nº 11.204/06 que criou a Escola Municipal Maria José Vilela de Andrade a partir da municipalização da Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade, a nº Lei 9697/99 que criou a Escola Municipal Bom Pastor a partir da municipalização da Escola Bom Pastor e a Lei nº 9759/00 que criou a Escola Municipal Georg Rodenbach a partir da municipalização da Escola Georg Rodenbach, mantida pela ALDEIA SOS/JF.

### **3.10.2 Quantidade de professores cedidos em cada exercício:**

A segunda parte da planilha, que se refere à compilação das quantidades de professores cedidos, em cada exercício, por nível na carreira do magistério: PRA, PRB, Supervisor, Diretor e Vice-

diretor, foi realizada com o fim de permitir o cálculo das despesas. A tabela número 01 sintetiza esses dados.

**Tabela 01: Quantidade média de professores cedidos e alunos atendidos pelos convênios – 1997 a 2005**

IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO			Período	modalidade	quantidade de professores cedidos / ano										Média prof/ano	Média aluno/ano
ENTIDADE					1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média		
1Sociedade Eunice Weaver - Educandário Carlos Chagas	97 a 05				7	7	7	7	7	7	5	5	3	6.11	6	48
2Lar do Caminho - Instituto Allan Kardec	97 a 05				3	3	3	3	3	3	3	3	3	3.00	3	24
3Instituto Jesus	97 a 05				3	3	3	3	3	3	3	3	4	3.11	3	24
4Instituto João Emílio	97 a 05				2	2	2	2	2	2	2	2	2	2.00	2	16
5Lar Infantil Santa Luiza de Marilac	97 a 05				5	5	4	4	4	4	6	6	5	4.78	5	40
6Instituto Virgem Poderosa	97 a 05				6	6	6	6	6	6	8	8	9	6.78	7	56
7Obra Sociais Santa Rita de Cássia/Assistência Lar Borboleta	97 a 05				2	2	2	2	2	2	3	3	3	2.33	2	16
8Infantil Menino Jesus	97 a 04				8	8	8	8	8	8	7	7	0	6.89	7	56
9Creche e Ação Comunitária Sol Nascente	97 a 05				1	1	1	1	1	1	2	2	2	1.33	1	8
10Creche Comunitária Arco Iris	97 a 05				1	1	1	1	1	1	2	2	3	1.44	1	8
11Creche Criança Esperança	97 a 05				2	2	2	2	2	2	5	5	4	2.89	3	24
12Infantil São Vicente de Paulo	97 a 05				9	9	9	9	10	10	11	11	9	9.67	10	80
13Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	97 a 05				12	12	12	12	12	12	12	12	12	12.00	12	48
14Instituto Médico Psico Pedagógico - IMMEPP	97 a 05				6	6	6	6	5	5	5	5	7	5.67	6	24
15Quintal Mágico	97 a 05				5	5	5	5	5	5	5	5	5	5.00	5	20
16Associação Livre Apoio ao Excepcional - ALAE	97 a 05				5	6	6	6	5	5	5	5	5	5.33	5	20
17Escola Particular Carolina de Assis*	97 a 05				14	15	15	15	15	15	18	18	15	15.56	16	128
18Aldeia SOS*	97 a 00				6	6	6	6	0	0	0	0	0	2.67	3	24
19Obras Sociais Bom Pastor*	97 a 99				3	7	7	0	0	0	0	0	0	1.89	2	16
20Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade*	98 a 05				0	9	9	9	9	9	14	14	9	9.11	9	72
21Fundação Espírita Nossa Lar	97 a 99				1	1	1	0	0	0	0	0	0	0.33	1	8
22Instituto Maria	97 a 99				6	6	5	0	0	0	0	0	0	1.89	2	16
TOTAIS					107	122	120	107	100	100	116	116	100	109.78	111	776

Fontes: Processos Administrativos, Livro de Atas da Comissão Paritária, Entrevistas aos responsáveis pelas instituições e Atos do Governo.

Legenda	
Instituições pesquisadas	
Reforço Escolar - Abrigo	
Reforço Escolar Aberto à comunidade	
Educação Infantil	
Educação Especial	
Ensino Fundamental	

### 3.10.3 - Cálculo das despesas públicas com os convênios:

Formulamos uma outra planilha para o cálculo dos valores investidos nos convênios. Uma vez que esse financiamento fundamenta-se na cessão de professores contratados pelo município às instituições privadas, o vencimento desses servidores cedidos constitui referência para o valor do investimento. Assim, a partir dos vencimentos dos servidores do quadro do magistério<sup>57</sup> e da quantidade de professores cedidos formulamos as seguintes planilhas. Trabalhamos com médias salariais<sup>58</sup> para cada exercício, considerando os seguintes cargos do quadro de carreira da Classe do Magistério Municipal: PRA, PRB, Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola, Vice Diretor de Escola:

**Tabela nº 02: Média das despesas/ano por professor cedido segundo os cargos – 1997 a 2005<sup>59</sup>**

ANO	PRA	PRB	COORD	DIRETOR	VICE
1997	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
1998	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
1999	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
2000	7035.68	11689.85	23379.36	26180.51	25130.21
2001	8301.92	12452.04	25483.41	27704.88	26654.58
2002	9298.40	13947.68	27777.09	30696.16	29645.86
2003	9685.84	14276.20	28551.36	31353.20	30302.90
2004	10062.48	15027.67	30055.43	32856.13	31805.83
2005	11070.48	16316.87	32633.90	35434.53	34384.23

Fonte: Tabelas Oficial dos Cargos e Salários da Classe do Magistério Municipal – Juiz de Fora 1997 a 2005 - SINPRO

Associando aos dados das médias dos “vencimento / cargo / ano” os dados referentes à “quantidade de professores cedidos de cada cargo/ano”, formulamos a tabela nº 3 que sintetiza a estimativa do valor das despesas anuais com os convênios, considerando o cargo ocupado pelo

<sup>57</sup> Nos exercícios de 1998 e 1999 não houve reajuste salarial, por isso os valores nesses exercícios são os mesmos de 1997.

<sup>58</sup> A média salarial de cada cargo foi calculada através da média aritmética dos níveis 1 a 10. A média salarial ano foi calculada do seguinte modo: 13 (12 meses do ano + 1 mês de 13º salário) x a média salarial mês + 1/3 da média salarial mês (correspondente a 1/3 recebido no mês de férias). Não consideramos o acréscimo de 20% no salário dos professores atuantes na educação especial, em função de vários aspectos referentes à legislação, condições para o recebimento de tal acréscimo, que enfim nos levaria a uma auditoria nos vencimentos dos professores, o que não constitui objetivo neste trabalho, optamos, assim, por uma investigação mais generalizada possível. Com isso, pode-se dizer que o valor total da despesa/ano calculado nessa metodologia é menor do que o valor aplicado, o que consideramos como uma margem de segurança para as nossas inferências.

<sup>59</sup> Apesar da Legislação municipal tratar a cessão de professores, ocorre a cessão de outros profissionais do quadro do Magistério municipal, identificamos a cessão de Coordenador Pedagógico, Diretor e Vice-Diretor, consideramos essas questão na investigação das despesas realizadas com os convênios, como se pode ver na Tabela nº02.

professor cedido. Obtivemos o valor total dessas despesas com os convênios em cada ano, através da multiplicação da quantidade de professores cedidos de cada cargo/ano pelo vencimento base médio/ano dos respectivos cargos/ano. Através da soma dos totais das despesas com os professores cedidos por cada cargo/ano, obtivemos o valor total médio das despesas com os convênios em cada ano.

**Tabela nº 03: Total das despesas/ano com os convênios para cessão de professores – 1997 a 2005**

ANO	PRA	PRB	Coord	Diretor	Vice	Total	PRA	PRB	COORD	DIRETOR	VICE
1997	22	79	4	2		107	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
1998	28	88	3	2	1	122	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
1999	24	89	4	2	1	120	6716.23	11159.40	22318.77	25119.60	24069.30
2000	21	79	4	2	1	107	7035.68	11689.85	23379.36	26180.51	25130.21
2001	14	79	4	2	1	100	8301.92	12452.04	25483.41	27704.88	26654.58
2002	14	79	4	2	1	100	9298.40	13947.68	27777.09	30696.16	29645.86
2003	12	95	7	1	1	116	9685.84	14276.20	28551.36	31353.20	30302.90
2004	12	95	7	1	1	116	10062.48	15027.67	30055.43	32856.13	31805.83
2005	14	79	4	2	1	100	11070.48	16316.87	32633.90	35434.53	34384.23

Fonte: Tabelas dos Cargos e Salários da Classe do Magistério Municipal – Juiz de Fora 1997 a 2005

### Continuação da Tabela nº 03

	PRA	PRB	COORD	DIRETOR	VICE	Total
1997	147757.06	881592.60	89275.08	50239.20	0.00	1168863.94
1998	188054.44	982027.20	66956.31	50239.20	24069.30	1311346.45
1999	161189.52	993186.60	89275.08	50239.20	24069.30	1317959.70
2000	147749.28	923498.15	93517.44	52361.02	25130.21	1242256.10
2001	116226.88	983711.16	101933.64	55409.76	26654.58	1283936.02
2002	130177.60	1101866.72	111108.36	61392.32	29645.86	1434190.86
2003	116230.08	1356239.00	199859.52	31353.20	30302.90	1733984.70
2004	120749.76	1427628.65	210388.01	32856.13	31805.83	1823428.38
2005	154986.72	1289032.73	130535.60	70869.06	34384.23	1679808.34

Fonte: Tabelas dos Cargos e Salários da Classe do Magistério Municipal – Juiz de Fora 1997 a 2005

### 3.3.4 – Cálculo das despesas por aluno / ano atendidos pelos convênios

Na Tabela 03 consta para cada instituição conveniada a quantidade de professores cedidos por ano. Como a quantidade de alunos atendidos relaciona-se ao número de professores cedidos<sup>60</sup>, na

<sup>60</sup> Conforme cláusula de contrapartida para a realização dos convênios, para cada professor cedido para o ensino fundamental e educação infantil a instituição conveniada deverá atender a 8 alunos e para cada professor cedido para a educação especial a instituição conveniada deverá atender a 03 alunos no convênio escolaridade e 05 alunos no

Tabela nº04, multiplicamos o número de professores cedidos pelo coeficiente de contrapartida e obtivemos o número de alunos atendidos através dos convênios por ano em cada instituição conveniada, após o total de alunos atendidos pelos convênios em cada exercício.

**Tabela nº 04: Média de alunos atendidos pelos convênios / ano – 1997 a 2005**

Instituição	contrapartida no acordo		média alunos atendidos/ano
	alunos por professor	média profess cedido 97 a 05	
1 Sociedade Eunice Weaver - Educandário Carlos Chagas	8	6	48
2 Lar do Caminho - Instituto Allan Kardec	8	3	24
3 Instituto Jesus	8	3	24
4 Instituto João Emílio	8	2	16
5 Lar Infantil Santa Luiza de Marilac	8	5	40
6 Instituto Virgem Poderosa	8	7	56
7 Obra Sociais Santa Rita de Cássia/Assistência Lar Borboleta	8	2	16
8 Infantil Menino Jesus	8	7	56
9 Creche e Ação Comunitária Sol Nascente	8	1	8
10 Creche Comunitária Arco Iris	8	1	8
11 Creche Criança Esperança	8	3	24
12 Infantil São Vicente de Paulo	8	10	80
13 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE*	4	12	48
14 Instituto Médico Psico Pedagógico - IMMEPP *	4	6	24
15 Quintal Mágico*	4	5	20
16 Associação Livre Apoio ao Excepcional - ALAE*	4	5	20
17 Escola Particular Carolina de Assis	8	16	128
18 Aldeia SOS	8	3	24
19 Obras Sociais Bom Pastor	8	2	16
20 Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade	8	9	72
21 Fundação Espírita Nossa Lar	8	1	8
22 Instituto Maria	8	2	16
totais		111	776

\*Os parâmetros diferenciam as contrapartidas de 03 alunos p/profissional escolaridade e de 05 alunos p/ profissional atendimento especializado, por isso trabalhamos com a média 04 alunos por profissional cedido

Na Tabela 05, dividimos o valor total das despesas com os convênios em cada exercício pelo número médio de alunos atendidos nas instituições conveniadas em cada ano. Com isso, obtivemos o valor da despesa pública realizada com cada aluno na rede de ensino privada em cada exercício.

---

convênio para atendimento especializado. Neste trabalho consideramos a média de atendimento de 04 alunos nos convênios para educação especial.

**Tabela nº 05: Cálculo da despesa aluno/ano nos convênios – 1997 a 2005**

ANO	TOTAL/ANO	qtdd aluno	vl /aluno/ano
1997	1168863.86	776	1506.27
1998	1311346.45	776	1689.88
1999	1317959.70	776	1698.40
2000	1242256.10	776	1600.85
2001	1283936.02	776	1654.56
2002	1434190.86	776	1848.18
2003	1733984.70	776	2234.52
2004	1823428.38	776	2349.78
2005	1679808.34	776	2164.70

Fonte:Tabela de Cargos e Salários da Classe do Magistério Municipal de Juiz de Fora,  
Livro de Atas da Comissão Paritária, Processos Administrativos. Valores nominais

### 3.10.5 – O valor aplicado no ensino público

Todas as inferências relativas aos valores aplicados no ensino público se basearam na Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora e restringiram-se à proposta desta investigação sem pretensões de realização de um estudo mais abrangente da aplicação dos recursos destinados pela legislação vigente ao ensino. Tal proposta teve o intento de favorecer a compreensão do direcionamento das ações nessa área, se no sentido da democratização do ensino ou no sentido oposto. Com isso, a análise dos dados referentes à aplicação dos recursos públicos, tanto no ensino público quanto no ensino privado, constituiu um dos importantes recursos utilizados para a compreensão do financiamento em questão. As informações referentes aos recursos aplicados no ensino público e no ensino privado substantivaram todas as outras inferências, visto que, mostraram as diferenças concretas entre o financiamento público do ensino público e o do ensino privado. Com isso, materializaram o resultado do que denominamos como “interesse”. O quadro abaixo contém a síntese dos valores aplicados no ensino público em Juiz de Fora, em conformidade com os dados da Prestação de Contas Anual de cada exercício.

**Tabela nº 06: Valores gastos com o ensino em Juiz de Fora – 1997 a 2005<sup>61</sup>**

Exercício	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Administração Geral Ensino	Educação Especial	Previdência	Outros	TOTAL
1997							31217983.20
1998	22353816.04	2493297.52	5385142.24	67690.28		10682.57	30310628.65
1999	24305725.05	2799944.64	5402111.22	5664.00		53833.90	32567278.81
2000	26183261.55	3083512.64	6291163.54	2342.30		45356.00	35605636.03
2001	29568584.03	4750409.96	7135904.17	17521.23		4835.00	41477254.39
2002	29066400.72	11424952.44	9927008.55	287258.67			50705620.38
2003	36501216.08	8529177.86	4260137.94				49290531.88
2004	43240348.59	9600541.57	2639570.44				55480460.60
2005	48992190.50	11438027.43	4490227.69	9090.00	2770276.40		67699812.02

Fonte: Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora – 1997 a 2005. Valores nominais.

Estabelecemos, posteriormente, algumas relações entre os dados específicos, coletados neste trabalho, e os dados referentes às matrículas na rede municipal de ensino de Juiz de Fora, disponibilizados pelo INEP e pelo Anuário Estatístico de 2006 / UFJF. Essas relações possibilitaram conhecer o valor aplicado por aluno na rede pública do município. Além disso, realizamos coleta de dados oficiais referentes ao atendimento escolar no município de Juiz de Fora que nos possibilitaram conhecer como se estruturou a rede de ensino no município no período estudado, como se realizou o atendimento à demanda educacional no município, além de apontar os possíveis déficits no atendimento da demanda potencial existente no município. Todas essas informações, associadas à historicidade dos processos educacionais, ao conhecimento da legislação da área e do cenário municipal em que se inscrevem, contribuíram para a obtenção de respostas para as indagações que orientaram o estudo e o alcance dos objetivos definidos na pesquisa.

Cumpre ressaltar que os valores financeiros utilizados para o estabelecimento de relações comparativas informados nesse capítulo são valores nominais, ou seja, são expressos nas unidades monetárias da época em que o fato ocorreu, porém, nos capítulos posteriores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA<sup>62</sup>. Considerando que o

<sup>61</sup>O detalhamento das despesas com o ensino não consta na prestação de contas no período anterior a 1998.

<sup>62</sup> O IPCA/IBGE mede a variação dos custos dos gastos com alimentação, transportes e comunicação, despesas pessoais, vestuário, habitação, saúde e cuidados pessoais e artigos de residência, de pessoas que ganham de um a quarenta salários mínimos nas regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, município de Goiânia e Distrito Federal, no período do primeiro ao último dia de cada mês de referência, a partir de 1980

exercício contábil encerra anualmente em 31 de dezembro e que o período principal deste trabalho se inicia em 1997, aplicamos a atualização monetária a partir de dezembro de 1998, abrangendo setembro de 2006. Partindo do princípio que, para estabelecer comparações dentro de um mesmo exercício, é necessário que se realizem cálculos na mesma unidade, a atualização dos valores não influencia os resultados, ou as proporções de interesse, por isso, a atualização foi realizada com o fim de possibilitar uma idéia atual dos valores dos exercícios anteriores.

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IPCA%	5.22	1.66	8.94	5.97	7.67	12.53	9.3	7.6	5.69	1.99
Fatores anuais	1.0522	1.0166	1.0894	1.0597	1.0767	1.1253	1.093	1.076	1.0569	1.0199
Fatores de correção	1.80263	1.7732	1.62768	1.53598	1.42657	1.26772	1.16	1.078	1.0199	0

Fontes : [www.portalbrasil.eti.br](http://www.portalbrasil.eti.br) e [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 09/11/06.

## **IV – O CENÁRIO EDUCACIONAL EM JUIZ DE FORA E A LEGISLAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO PRIVADA NO MUNICÍPIO**

A constatação de que o saber acumulado historicamente se fez à custa do esforço das camadas de trabalhadores de todos os tempos deveria ser motivo de profunda inquietação para todos aqueles que possuem o privilégio de ter acesso a tal saber e conseguem perceber, ao mesmo tempo, a maneira injusta como ele é distribuído em nossa sociedade. A ideologia dominante os têm ensinado que a familiaridade que desfrutam com o conhecimento, com a cultura, com o saber elaborado, se deve ao seu esforço pessoal. Uma real consciência da história, entretanto, deve fazer-lhes ver que esse esforço é menos que insignificante quando comparado com a energia humana que os milhões e milhões de trabalhadores, do presente e do passado, tiveram que despender para que a produção e apreensão desse saber se concretizassem (VITOR PARO).

### **4.1 – O município e o seu cenário educacional**

O município de Juiz de Fora, situado na Zona da Mata Mineira, teve a sua origem em povoados agrícolas situados ao longo do Caminho Novo<sup>63</sup>. Foi elevado à categoria de cidade na segunda metade do século XIX e teve o seu crescimento econômico ligado à produção cafeeira e à produção fabril, o que permitiu que a elite local se destacasse no cenário político do estado. O quadro sócio-econômico e político justificava “a necessidade de se organizar a educação no município a fim de se estabelecer o disciplinamento dos trabalhadores e de se assegurar a hegemonia da camada dominante (...) Além da formação da mão-de-obra havia a preocupação de formar e controlar a massa de eleitores,” (CRESPO 2002, p.74-75). A organização da educação no município foi fortemente influenciada pela Igreja Católica, cujas escolas deveriam atender aos alunos oriundos da classe média, deixando o atendimento dos filhos das famílias de baixa renda sob responsabilidade da escola pública.<sup>64</sup> Segundo Crespo (2002 p.72-78), a partir dos anos 1930, a política populista e a tentativa do Estado de incorporação das massas populares no projeto político teve reflexos no município de Juiz de Fora, aumentando a demanda educacional e provocando, na década de 1950, a expansão da rede de escolas. A autora constata que até 1960

---

<sup>63</sup> O Caminho Novo foi construído no período colonial para ligar a região das Gerais ao Rio de Janeiro, onde o ouro seria embarcado para a metrópole. (CRESPO 2002, p. 73)

<sup>64</sup> Para Crespo (2002, p. 76) isso significava uma clara distinção social, para os pobres uma educação mínima, preparando-os para o mundo do trabalho em atendimento à demanda de pequenas indústrias e do comércio local. Aos mais afortunados, a educação visando à formação para a inserção na camada dominante local, integrada aos valores que distinguiam as esferas econômicas e as funções políticas federais, estaduais e municipais.

não havia registros fidedignos sobre a situação da educação na cidade. Porém, os registros existentes na Secretaria de Educação de Juiz de Fora relativos ao período 1961 a 1963 apontam avanços nas iniciativas do município referentes à educação básica, entre essas, a definição da educação como prioridade e a criação de uma Secretaria para tratar dos assuntos da área, ocorrendo uma expansão significativa da rede física educacional.

A partir das possibilidades criadas pela implantação da nova estrutura administrativa e pelas discussões sobre a nova Lei da Educação Nacional<sup>65</sup> foi instaurado no município de Juiz de Fora, o Conselho Municipal de Educação<sup>66</sup>. Crespo (2002, p.86) registra o crescimento demográfico do município e da demanda educacional na década de 1970. Em análise dos registros fornecidos pela Carta Escolar<sup>67</sup>, pôde perceber que a população de baixa renda enfrentava, por um lado, graves problemas que acabavam por provocar sua evasão da escola, por outro, deparava-se com a carência de vagas nas escolas públicas. Esse dado revela que, apesar da expansão da rede de escolas, a ampliação das vagas ainda estava aquém das necessidades da população escolarizável. Pelos dados registrados pela autora, pode-se concluir que aproximadamente 60% dos alunos matriculados na rede de ensino de Juiz de Fora, nas primeiras séries do primeiro grau, não conseguiam concluir esse grau de ensino. Apesar disso, a autora assinala que houve avanços na política educacional do município na década de 1970: a) a implantação do Plano Municipal de educação no início da década<sup>68</sup>; b) a melhoria das condições salariais dos docentes; c) a construção de escolas para atendimento à demanda crescente de ensino de primeiro grau; d) a ampliação da rede escolar na zona rural; e) a implantação de cursos profissionalizantes em convênio com o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra; e f) o atendimento à demanda escolar nas séries não oferecidas pela rede municipal de ensino “através de um amplo Programa Municipal de Bolsas de estudo” (2002, p.86).

---

<sup>65</sup> Lei nº 5.692/71.

<sup>66</sup> Crespo (2002, p. 82) aponta que o Conselho Municipal de Educação teve de enfrentar desde o começo dificuldades relacionadas ao complicado processo de descentralização, diante de uma formação política excessivamente centralizada e da organização de um Estado que se caracterizou como patrimonialista, permitindo a continuidade dos interesses da camada dominante.

<sup>67</sup> Mapeamento das unidades escolares no município, com informações sobre o imóvel, suas condições de funcionamento, equipamentos didáticos, quadro docente e discente.

<sup>68</sup> Segundo Crespo (2002, p. 85), os objetivos desse plano demonstram claramente a influência do espírito da LDB que se implantava e a ideologia ufanista, desenvolvimentista, que marcou os governos militares.

Os dados coletados por Crespo (2002, p. 91) sobre o cenário educacional de Juiz de Fora, em meados da década de 1980, apontam um total de 61.244 alunos matriculados em 1985, com 65% do atendimento escolar realizado pela rede pública de ensino e 35% pela rede particular de ensino<sup>69</sup>. Atuavam no ensino em Juiz de Fora, nesse mesmo período, além da rede de ensino regular, o MOBRAL, ofertando o ensino supletivo, e as autarquias do SESI, SENAI, SENAC e SESC, oferecendo cursos para preparação da mão-de-obra. Segundo a autora, havia no município um programa do Banco Mundial para atendimento das cidades de porte médio, objetivando o financiamento da educação infantil e da formação profissional<sup>70</sup>. No que diz respeito ao ensino de 3º grau a atuação, na década de 1980, era polarizada em torno da Universidade Federal de Juiz de Fora. Além dessa instituição pública, operavam nesse grau de ensino as instituições privadas: Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Faculdade de Ciências Jurídicas Vianna Júnior e a Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho. O cenário educacional do município, na década de 1980, justifica a expressividade do município no contexto estadual do ensino. Constituem iniciativas importantes nessa mesma década: as discussões sobre a municipalização<sup>71</sup>, como um caminho para a descentralização<sup>72</sup> do ensino como meta prioritária; o ingresso na carreira do magistério por meio de concursos públicos; a criação do estatuto do magistério; a capacitação dos professores; a participação dos professores no processo de discussão sobre as políticas do governo; a criação do Projeto de Educação de Adultos; a municipalização da merenda escolar e a reivindicação ao Conselho Estadual da delegação de

<sup>69</sup> Entre as escolas da rede particular 16 eram da Campanha Nacional das Escolas da Comunidade – CNEC. Essas escolas eram administradas pela própria comunidade com o apoio da Secretaria Municipal de Educação através de convênios, bolsas de estudo, merenda escolar etc.

<sup>70</sup> Segundo a autora, a avaliação do programa de educação infantil não foi satisfatória, revelando problemas com a qualificação dos docentes. Além disso, o município estava assumindo um aumento extraordinário da rede escolar para os anos subsequentes, porém a administração não tinha recursos suficientes para assumir essa responsabilidade e o apoio do estado era praticamente inexistente.

<sup>71</sup> Em conformidade com a Lei nº 5692/71.

<sup>72</sup> O movimento da UNDIME defendia a descentralização do poder decisório e não da rede escolar. (CRESPO 2002, p. 94). OLIVEIRA (1999, p.14) comprehende que a centralização é caracterizada pela tomada de decisão por um pequeno grupo, expressa a vontade política do centro, na descentralização as decisões se afastam do centro atingindo graus variados de autonomia. O autor (1999, p.16) apud CASASSUS, relata que na América Latina estão em evidência dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização. No primeiro processo, entende-se a delegação de funções do centro para o local, objetivando assegurar a eficácia do poder central; no segundo processo, entende-se a busca da eficácia em relação ao poder local, como meio para o alcance desse objetivo, a autonomia torna-se uma exigência, tendo em vista as definições para a organização e administração dos sistemas de educação pública. Um dos fenômenos de interesse no processo de descentralização é a busca da autonomia pelo poder local. A esse respeito CRESPO (2002, p. 55) percebe a convergência do interesse por autonomia do poder local e o interesse neoliberal na defesa da descentralização, aquele se dá no sentido da defesa do fortalecimento do seu espaço e maior participação, enquanto este é caracterizado pelo uso da autonomia como forma de desobrigar o poder central.

competências para o funcionamento do Conselho Municipal<sup>73</sup>. Na avaliação de Crespo (2002, p.106) muito do que se criou nas décadas de 1970 e 1980 constitui a base do presente, do qual destacamos o crescente ordenamento das medidas propositivas para a expansão da escola pública e a consolidação das políticas educacionais.

Atualmente, o município de Juiz de Fora conta com uma rede de ensino básico que atende a 128.674 alunos, com matrículas distribuídas nas redes de ensino municipal, estadual, federal e particular, conforme se pode ver no item 1.1 deste capítulo. Destaca-se, no cenário educacional atual, a ampliação da rede particular de ensino de 3º grau no município. Se, na década de 1980, havia três instituições nesse nível de ensino, em 2005 registrou-se a atuação de dez instituições particulares de ensino de 3º grau. Além da instalação de novas instituições, registrou-se, nas já existentes, o aumento do número de alunos e professores, em relação aos anos 1990.

O cenário educacional do município, delineado após 1996, constitui o ambiente histórico-político em que se inserem os estudos mais específicos deste trabalho, por isso pretendemos abordá-los, neste e no próximo capítulo, na medida em que se constituírem as confluências com as reflexões sobre o tecido normativo do município, a questão de estudo e a sua operacionalidade. Propomos, neste capítulo, refletir sobre as normas que regem o financiamento público do ensino privado no município. Essa abordagem torna-se relevante na medida em que percebemos que, a partir do conhecimento da legislação local, pode-se compreender as políticas locais existentes. Para isso, é necessário que observemos os objetivos da legislação no município e as suas confluências com a legislação nacional, os mecanismos para a implementação das políticas e as garantias financeiras para realizá-las.

#### **4.1.1 – A rede de ensino no município**

De acordo com os registros estatísticos do IBGE, o município de Juiz de Fora possuía, em 2005, uma população em torno de 501.000 habitantes.<sup>74</sup> Desse total, o percentual de 33,68 habitantes

---

<sup>73</sup> A Resolução nº 333, de 19 de dezembro de 1985, do Conselho Estadual de Educação atribuiu funções aos Conselhos Municipais relativas a suas redes de ensino e escolas particulares dos municípios.

<sup>74</sup> O tratamento aos dados, neste item, constitui instrumento de contextualização e construção do cenário em que se insere o nosso estudo. É possível que nos dados estatísticos levantados a partir da PNAD verifiquem-se discrepâncias

está inserido na faixa etária de 0 a 19 anos, o que possibilita inferir que esse percentual representa 153.580 habitantes potencialmente em idade escolar, demandando serviços de competência educacional das esferas municipal e estadual. Essa informação torna-se importante no que diz respeito ao atendimento público educacional.<sup>75</sup> Se observarmos o total de matrículas no município, informado na Tabela 07, podemos perceber que o atendimento escolar está fortemente concentrado na rede pública. No período de 1999 a 2005 a média de matrículas na educação básica, no município, foi de 127.067 alunos / ano. Aproximadamente 80% dessas matrículas foram realizadas na rede pública. É possível observar na Tabela 07 e nos Gráficos I e II que, enquanto as matrículas na rede estadual, no período de 1999 a 2005, decresceram na ordem de 8.727<sup>76</sup>, as matrículas na rede municipal, no mesmo período, aumentaram no total de 10.388. O número de matrículas também foi ampliado, no mesmo período, na rede particular de ensino, em 3.557, demonstrando ter ocorrido não só a transferência do atendimento de uma esfera administrativa para a outra<sup>77</sup>, mas o aumento no número de matrículas<sup>78</sup>na rede de ensino em Juiz de Fora.

por se tratar de dados da Região Sudeste, e não do município, porém consideramo-los importantes na medida em que nos permitem contextualizar as demandas potenciais por educação infantil e creches, no município.

<sup>75</sup> Fonte: Centro de Pesquisas Sociais / Anuário Estatístico 2006 – UFJF. Nessa fonte, os dados, que dizem respeito à população, estão classificados nas seguintes faixas etárias: 0-4 anos, 5-9 anos e 10-19 anos. Essa classificação não permite uma relação direta entre as faixas populacionais e as idades por categoria “idade escolar”: creche, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Assim, consideramos que os dados da Tabela 07 e Gráfico I divergem dos dados do anuário em função da classificação, uma vez que se pode considerar o atendimento educacional da população muito próximo a 100%. Outra divergência ocorre em função da tabela I e do gráfico I apresentarem os dados referentes às matrículas na creche computados somente a partir de 2001.

<sup>76</sup> Pode-se ver no Gráfico II : *Comparativo matrículas ensino fundamental público – JF* que, essa relação delimita-se ao ensino fundamental.

<sup>77</sup> Embora a Lei nº 9424 não mencione, explicitamente, a municipalização, o seu artigo 3º, § 9 tem sido interpretado como permissão, ou incentivo, à transferência de alunos das escolas estaduais para as escolas municipais através da realização de convênios. (DAVIES 2001, p.120).

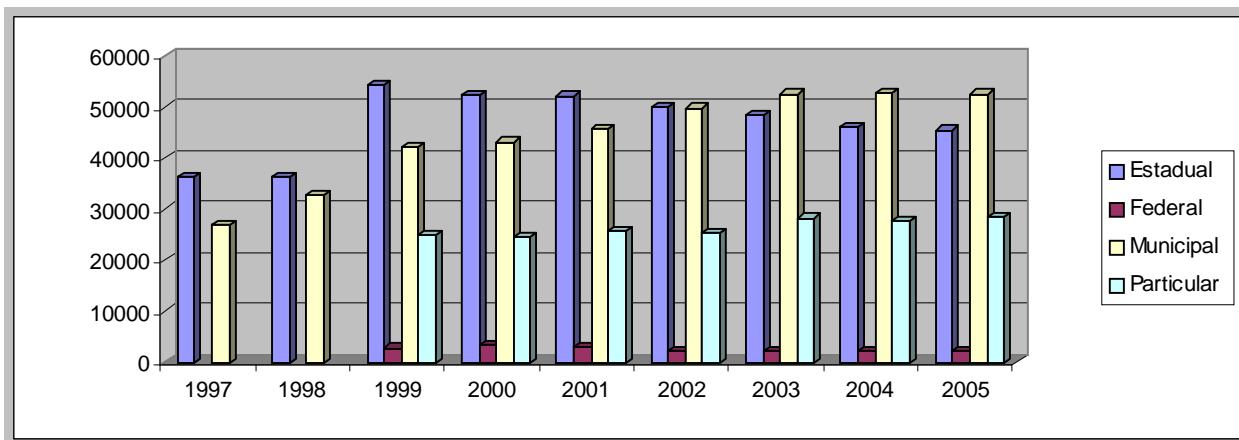
<sup>78</sup> A análise dos dados disponibilizados pelo MEC/INEP, no período contemplado na Tabela 07 - *Matrículas / dependência administrativa no município de Juiz de Fora 1997/2005*, referentes às matrículas em Juiz de Fora, aponta para o crescimento das matrículas na Educação de Jovens e Adultos, compatível com o crescimento total do número de matrículas no período, dado que pode ser percebido, também, na Tabela 08 - *Rede de Educação Básica de Juiz de Fora*.

**Tabela nº 07 – Total de matrículas / dependência administrativa no município de Juiz de Fora 1997/2005.**

<b>Dependência</b>	<b>Exercício</b>								
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Estadual	36156	36115	54161	52359	52093	49810	48277	45950	45434
Federal			2863	3361	3141	2306	2271	2252	2328
Municipal	26786	32695	42061	43088	45623	49744	52508	52822	52449
Particular			24906	24511	25823	25162	28198	27505	28463
Total	62942	68810	123991	123319	126680	127022	131254	128529	128674

Fonte: MEC/INEP

**Gráfico nº 01 : Matrículas por dependência administrativa no município de Juiz de Fora 1997/2005.**



Para o atendimento dos alunos matriculados, a rede de ensino de Juiz de Fora estrutura-se conforme a Tabela 08. Nessa tabela percebe-se que a rede de ensino do município absorvia, em 2005, a demanda de 128674 alunos matriculados na educação básica, nas escolas das diversas redes. No período compreendido nessa tabela pode-se perceber alguns aspectos, quais sejam: a – ocorreu uma pequena redução no número de escolas e o crescimento de 42,54% no número de professores da rede pública municipal no período de 2001 a 2005, e de 14,96% no número de matrículas da rede municipal, o que significou uma ampliação substantiva no quadro do magistério; b – houve a diminuição de uma escola na rede estadual em 2002 e a queda, proporcional à matrícula/escola dessa rede, no número de matrículas, significando, nesse aspecto, a diminuição na atuação do sistema estadual de ensino no município; c – no quadro da rede federal de ensino no município percebe-se a queda no número de matrículas com a manutenção

no número de estabelecimentos de ensino no período; d – a rede particular registrou o crescimento tanto no número de escolas como de matrículas.

**Tabela nº 08 – Escolas, professores e matrículas na Educação Básica de Juiz de Fora – 2001 a 2005**

Dependência	Exercício														
	2001			2002			2003			2004			2005		
	escolas	profess	matriculas	escolas	profess	matriculas	escolas	profess	matriculas	escolas	profess	matriculas	escolas	profess	matriculas
municipal	125	3032	45623	123	3251	49744	133	3494	52508	127	3757	52822	121	4322	52449
estadual	50	3536	52093	49	2423	49810	48	2273	48277	49	2273	45950	49	2216	45434
federal	3	327	3141	3	237	2306	3	244	2271	3	265	2252	3	272	2328
particular	149	2300	25823	146	2590	25162	165	2403	28198	165	2431	27505	174	n.d.	28463
total	327	10797	126680	321	8880	127022	349	7943	131254	344	8092	128529	347	2488	128674

Fonte: Centro de Estudos Sociais – UFJF/ Anuário Estatístico 2006 – Tabela 112 : escolas, Tabela 116 : professores MEC / INEP Esplanada dos Ministérios – Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)> Acesso em: 13/07/2006 (matrículas)

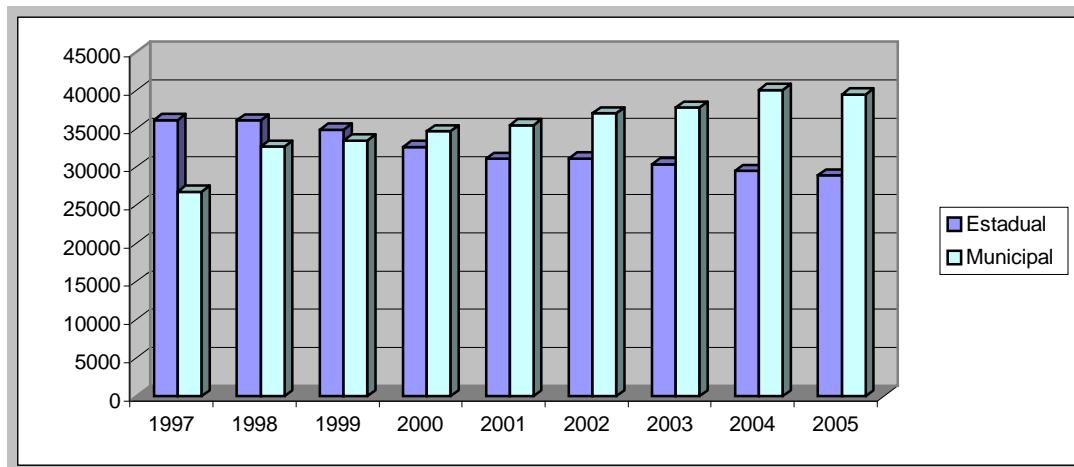
Na Tabela 09, os dados referentes às matrículas no ensino fundamental, no município de Juiz de Fora, por dependência administrativa, mostram que, no exercício de 2004, foram realizadas 82.662 matrículas na rede de ensino do município. Considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD / 2004 para a Região Sudeste, como demanda educacional, esse número significa 98,1% da demanda educacional potencial nesse nível de ensino. A partir desse raciocínio, pode-se inferir que a demanda potencial do ensino fundamental no município atinge um contingente de 84.262 discentes, segundo as relações que se pode estabelecer a partir da PNAD – Região Sudeste. Isto posto, pode-se inferir que 1.570 alunos, na faixa etária de 7 a 14 anos representam a demanda potencial sem atendimento escolar no município.

**Tabela nº 09 - Matrículas ensino fundamental no município de Juiz de Fora / dependência administrativa - 1997 a 2005**

Dependência	ensino fundamental								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	36156	36115	34924	32622	31077	31125	30353	29498	28922
Municipal	26786	32695	33466	34687	35466	37055	37807	40102	39520
Federal			1264	1298	1280	1237	1190	1149	1120
Particular			11017	11229	11330	11269	12058	11913	11943
Total	62942	68810	80.671	79.836	79.133	80.686	81.408	82.662	81.505

Fonte: MEC / INEP Esplanada dos Ministérios – Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)> Acesso em: 13/07/2006

**Gráfico nº 02 : Comparativo das matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estadual e municipal em Juiz de Fora – 1997 a 2005**



Com a elevação do ensino fundamental à situação de direito público subjetivo, passível de cobrança ao Estado pelo cidadão, verifica-se, nas políticas públicas educacionais no país, a priorização desse nível de ensino<sup>79</sup>, “ficando a educação infantil como direito programático” Gomes (2004, p. 33) ainda que a criança de 0 a 6 anos se constitua sujeito de direitos. O autor destaca a necessidade de “prevalência dos objetivos educacionais, em vez dos assistenciais” (*ibidem*, 2004, p.33) após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que situou como dever do Estado o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, e da LDB de 96, que dedicou uma seção a esse nível de educação. Assinala que, a partir dos anos 1970, ocorre em âmbito nacional a expansão da educação infantil, marcada por dois fenômenos : o aumento nas matrículas do município e a participação das organizações não-governamentais no atendimento desse nível escolar<sup>80</sup>. Além desses dois fatores, pode-se destacar a atuação já consolidada das escolas particulares no setor. Com isso, houve, segundo Gomes (2004, p 34-35),

<sup>79</sup> Priorização regulamentada desde a Constituição Federal de 1988, atingindo o seu ordenamento efetivo com o FUNDEF. A Carta de 1988 determina ser competência prioritária dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental, as estatísticas confirmam o aumento das matrículas na dependência administrativa municipal nesses níveis de ensino, enquanto que essas diminuem nas outras dependências.

<sup>80</sup> O setor comunitário estava relacionado a movimentos de comunidades, que, por sua vez, pelo menos em parte, estavam ligados a movimentos políticos e feministas. Como o poder público deixava um vácuo de atuação e o bipartidarismo restringia os grupos políticos, estes se aproximaram das camadas populares por meio da demanda por creches. O movimento se ampliou graças às subvenções governamentais, levando a um dilema: exigir uma política de creches públicas e gratuitas gerida pelo Estado ou defender a manutenção de uma política de subvenção às creches comunitárias e o seu controle pela população (*ibidem* 2004,p.35).

um tipo de “terceirização” tanto no que diz respeito à educação infantil como à educação especial. O autor entende que isso ocorreu devido ao elevado custo relativo dessa oferta educacional e que constitui “vantagem” para o Estado deixá-la, em parte, a cargo da sociedade civil, podendo dar flexibilidade à renovação dos compromissos em função dos orçamentos públicos.

Os dados citados por Gomes (2004, p.35) sobre a participação dos entes federativos e das instituições particulares na oferta nacional da educação pré-escolar mostram, no período de 1972 a 2001, em todo o país, o crescimento de 282,02% das matrículas da rede municipal, o decréscimo de 501,5%, nas matrículas da rede estadual e 39,52% nas matrículas da rede particular<sup>81</sup>. Tanto a retração nas matrículas da rede estadual e particular como seu crescimento na rede municipal foram significativos. Davies (2001, p.16) assinala que, no período após a implantação do FUNDEF, uma das implicações a respeito da educação infantil é a possibilidade de “enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público com a exclusão das matrículas” desse nível de ensino. Pode-se avaliar, também, que o decréscimo dessas matrículas na rede estadual e o crescimento desproporcional das mesmas na rede municipal significam a transferência dessa competência educacional, já que esse nível de ensino ficou a cargo dos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Pode-se inferir que, em face de sua não regulamentação, a colaboração entre os entes Estado e Município, no que diz respeito ao atendimento da educação infantil, ainda representa um desafio, principalmente para os municípios que passaram a enfrentar a transferência de responsabilidades sem a correspondente transferência de recursos, para esse nível de ensino, visto que, a situação piorou após a vigência do FUNDEF.

Em 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, investigou características adicionais sobre o tema educação que, associadas às informações captadas continuamente por meio da Pesquisa Básica, possibilitaram conhecer a freqüência nos estabelecimentos educacionais. O relatório da pesquisa destaca que o acompanhamento dos resultados da PNAD dessa década mostrou que houve aumento sensível no nível de escolarização das crianças e adolescentes. Porém, constatou-se,

---

<sup>81</sup> Os percentuais expressam o crescimento ou retração das matrículas dentro de cada esfera de atuação.

também, que, em 2004, a grande maioria das crianças de 0 a 3 anos de idade não freqüentava creche, embora a taxa de freqüência a esse tipo de estabelecimento de educação infantil tenha apresentado trajetória de crescimento no período de 2001 a 2004. Conforme os dados da PNAD, do contingente de 0 a 3 anos de idade, a parcela das crianças que não freqüentavam creche na Região Sudeste foi de 83,8%, enquanto na educação pré-escolar, considerada a faixa etária de 4 a 6 anos, o percentual dos que estavam fora da escola era de 25,2%<sup>82</sup>.

Na Tabela 10, os dados referentes às matrículas na educação infantil no município de Juiz de Fora por dependência administrativa mostram que, no exercício de 2004, foram realizadas 13392 matrículas. Considerando os dados da PNAD para a Região Sudeste como demanda potencial, esse número significa 74,8% da demanda educacional potencial nesse nível de ensino. A partir desse raciocínio, pode-se inferir que a demanda potencial de educação infantil do município constitui um contingente de 17.903 educandos dos quais, 4.511 alunos, na faixa etária pertinente à educação infantil, não recebiam, em 2004, atendimento escolar em nenhuma das dependências administrativas, no município de Juiz de Fora. Na Tabela 11, os dados referentes às matrículas nas creches do município de Juiz de Fora por dependência administrativa mostram que, no exercício de 2004, foram realizadas 3353 matrículas. Considerando os dados da PNAD para a Região Sudeste como demanda potencial, esse número significa 16,2% da demanda educacional potencial nesse nível de ensino. A partir desse raciocínio, pode-se inferir que a demanda potencial de creche do município consiste em um contingente de 20697 crianças<sup>83</sup>, segundo as relações que se pode estabelecer a partir da PNAD – Região Sudeste. A partir disso, pode-se inferir que 17.344 alunos, na faixa etária de 0 a 3 anos, representam uma demanda potencial sem atendimento no município. Obviamente que a demanda ativa de creche e de educação infantil passa por múltiplas questões privadas, sociais e culturais. Nesse sentido, a demanda potencial da

---

<sup>82</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Tabela 2 - Percentual de pessoas que não freqüentavam creche ou escola na população de 0 a 17 anos de idade, por Grandes Regiões e sexo.

<sup>83</sup> Deve-se considerar que a demanda potencial, no caso das creches e educação infantil, é também uma demanda relativa, pois é opção dos responsáveis. Essa demanda relaciona-se a muitas variáveis, tais como: condição sócio-econômica, cultural etc, que não pretendemos abordar neste trabalho, pois foge aos objetivos estabelecidos. Segundo o Centro de Pesquisas Sociais – UFJF/Anuário Estatístico 2006, a população de Juiz de Fora compreendida na faixa etária de 0 a 4 anos é de 30.756 habitantes, dado que torna possível a inferência ao número de 20697 crianças significando a demanda potencial da faixa etária de 0 a 3 anos, enquadrada no atendimento em creches. A mesma relação não é possível para as crianças em idade escolar de 4 a 6 anos, uma vez que os dados, da mesma fonte, referem-se à faixa etária de 5 a 9 anos, inviabilizando relações.

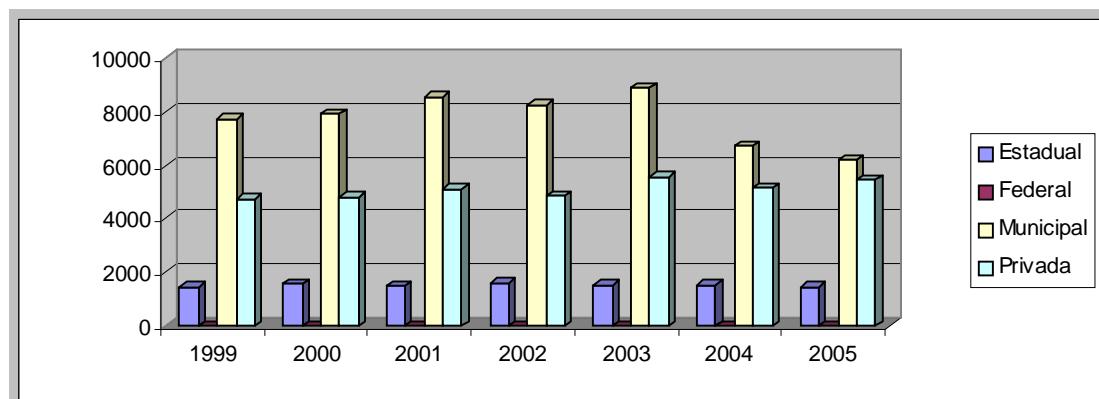
educação infantil é considerada superior a sua demanda ativa e difícil de ser estimada para o atendimento efetivo.

**Tabela nº 10 - Matrículas na educação infantil no município de Juiz de Fora / dependência administrativa - 1999 a 2005**

Total de matrículas ed infantil no município de Juiz de Fora / dependência administrativa							
Dependência	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	1455	1552	1494	1602	1535	1543	1467
Federal	0	0	0	0	0	0	0
Municipal	7729	7917	8538	8256	8868	6698	6208
Privada	4741	4808	5128	4850	5551	5151	5467
Total	13925	14277	15160	14708	15954	13392	13142

Fonte: MEC / INEP

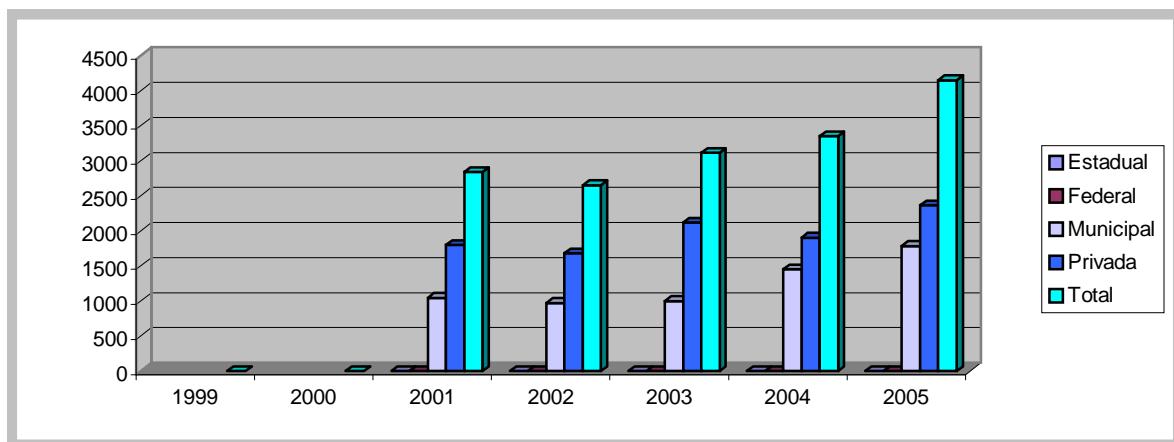
**Gráfico nº 03 : Comparativo das matrículas na educação infantil nas redes de ensino públicas estadual, federal, municipal e na rede de ensino privada em Juiz de Fora – 1997 a 2005**



**Tabela nº 11 - Matrículas creche no município de Juiz de Fora / dependência administrativa**

Total de matrículas creche no município de Juiz de Fora / dependência administrativa							
Dependência	Creche						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual			0	0	0	0	0
Federal			0	0	0	0	0
Municipal			1044	970	998	1451	1783
Privada			1797	1681	2117	1902	2367
Total	0	0	2841	2651	3115	3353	4150

Fonte: MEC / INEP

**Gráfico nº 04: Comparativo entre as matrículas nas creches das redes públicas estadual, municipal, federal e da rede privada em Juiz de Fora**

Os dados expostos neste item têm o objetivo de contribuir para a percepção da consonância entre as políticas nacionais, consubstanciadas na legislação vigente, e a oferta de ensino no município. Mostram os avanços, no que tange à universalização do ensino fundamental e também, os problemas enfrentados pelo município para o atendimento à demanda de educação infantil, constituindo o desafio de se pensar como se inserem, nesse contexto, os convênios realizados entre o município e as instituições privadas para a cessão de professores. Se esses convênios são realizados como via de ampliação da oferta na rede educacional do município, podem constituir para o Poder Público local a busca de alternativas para o atendimento à demanda de sua competência. Nessa perspectiva, ainda que sejam instrumentos incapazes de serem

universalizados, serviriam circunstancialmente a uma política de expansão da oferta de ensino, a ser substituída por medidas permanentes mais efetivas.

#### **4.1.2 – O sistema municipal de ensino**

Importa-nos conhecer a legislação formulada no município, ou seja, o tecido regular constituído no município para o atendimento à demanda escolar. Assim, interessa-nos considerar a constituição do sistema municipal de ensino como instrumento de viabilização dos preceitos constitucionais de atendimento à demanda educacional no município de Juiz de Fora. Durante a elaboração da Constituição de 1988 a questão da municipalização foi discutida com vigor. No que diz respeito à educação, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os seus sistemas de ensino em regime de colaboração, devendo definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Nesse artigo define-se que a União exercerá a função redistributiva e supletiva em matéria de ensino, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos entes federativos. No que concerne à competência educacional, o artigo determina que os municípios atuem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, investindo no atendimento de outros níveis de ensino somente após o cumprimento das obrigações constitucionais.

Com a aprovação da LDB de 96, ao mesmo tempo em que aos municípios eram atribuídas incumbências de oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, foi criada a possibilidade de os municípios criarem o seus próprios sistemas de ensino ou comporem com o seu Estado um sistema único de ensino, podendo, ainda, optar por se manterem integrados ao sistema estadual a que pertenciam até então. Sobre o período posterior ao pacote legislativo de 1996, Sarmento (2003, p. 26) destaca que os municípios foram “marcados por pressões (...) para assumirem o Ensino Fundamental, considerado sua responsabilidade prioritária, ao lado da incumbência de oferecer a Educação Infantil.” Porém, os mecanismos para a realização da cooperação entre os entes federativos não foram ainda regulamentados. No que diz respeito à educação infantil, a

dificuldade de atendimento à demanda agrava-se por não haver a vinculação de verbas para esse atendimento, questão amplamente discutida no processo de formulação do FUNDEB<sup>84</sup>.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 o município é ente federativo autônomo<sup>85</sup>, dotado de autonomia política e financeira<sup>86</sup>, rege-se por Lei Orgânica promulgada conforme os princípios e preceitos constitucionais<sup>87</sup>. No caso de Juiz de Fora, sua Lei Orgânica, no Título IV, Capítulo I, Seção II, trata da educação, em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal de 1988, acrescentando as formulações políticas locais<sup>88</sup>. Segundo os princípios e preceitos constitucionais, a Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora incorpora os ideais de igualdade, universalidade e promoção do desenvolvimento da pessoa, através do seu preparo para o exercício da cidadania.<sup>89</sup> No parágrafo 2º, do artigo 131 prevê, em sintonia com o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, a articulação do Município com o Estado e a União, a fim de propiciar cooperação técnica e financeira para assegurar o atendimento qualitativo da demanda educacional a todos os níveis.

Em seu artigo 11, a LDB de 1996 determina que os municípios incumbir-se-ão de:

Art. 11 (...)

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu sistema de ensino;
- V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima

---

<sup>84</sup> O Fundo Nacional da Educação Básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

<sup>85</sup> Constituição Federal de 1988, Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa, Artigo 18.

<sup>86</sup> Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, Título I – Do Município, Capítulo I – Da organização do Município, Seção I – Disposições Gerais, Artigo 1º, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

<sup>87</sup> Artigo 29 da Constituição Federal de 1988.

<sup>88</sup> Desses formulações políticas locais decorre a contradição entre o artigo 133 e o artigo 146 da Lei Orgânica. No artigo 133, a Lei Orgânica do município determina que a garantia da educação, pelo Poder Público Municipal, se dará mediante: (...) II – progressiva extensão da gratuidade do ensino médio, quando houver sido atendida toda a demanda do Pré-Escolar e Ensino Fundamental; (...) V – atendimento gratuito em creche e pré-escola à criança de até 06 (seis) anos de idade, com recursos para sua instalação, funcionamento e manutenção. Porém, no artigo 146, estabelece, contraditoriamente como dever do Município a efetivação da garantia do ensino público fundamental, obrigatório e gratuito, pelo estabelecimento progressivo do turno único, sem que seja efetivada a garantia para a educação infantil e a progressiva extensão da gratuidade do ensino médio, quando houver sido atendida toda a demanda do Pré-Escolar e Ensino Fundamental.

<sup>89</sup> Artigos 131 e 132 da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.

dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal;

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

O cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 11 da LDB de 96 requer a composição da uma estrutura normativa, no município, coerente com o ordenamento nacional. A partir das tendências próprias do município de um crescente grau de organização e autonomia, Juiz de Fora constituiu seu Sistema Municipal de Ensino, através da Lei Municipal 9569/1999, nos termos previstos pelo artigo 15<sup>90</sup> da Lei nº 9394/96, firmando sua autonomia em termos de ensino básico. De acordo com Lei nº 9569/1999, artigo primeiro, integram o Sistema Municipal de Ensino, os seguintes órgãos e entidades: I - Instituições de Ensino Fundamental e Médio e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal; II - Instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - Órgãos Municipais de Educação. Sobre o funcionamento das instituições integrantes do Sistema Municipal de Ensino, o artigo segundo da mesma Lei determina que dependa da autorização expedida pelo titular da Secretaria Municipal de Educação e de registro nos órgãos competentes. Nesse sentido, a Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino, no parágrafo único do seu artigo primeiro, constituiu o Conselho Municipal de Educação como órgão normativo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora. Com isso o Conselho Municipal de Educação assume importante papel no que diz respeito à integração das instituições ao Sistema Municipal de Ensino.

O artigo 141 da Lei Orgânica do município de Juiz de Fora refere-se à criação do Conselho Municipal de Educação e o artigo 77 dessa Lei estabelece que o município manterá Conselhos como órgão de assessoramento do Prefeito e dos Secretários Municipais. Desde o ano de 1985 Juiz de Fora possui um Conselho Municipal de Educação, cuja estrutura e composição é consonante com o que estabelece a Lei nº 9569/1999. A organização desse Conselho foi atualizada pela Lei Municipal nº 09768/2000 que, alterada pela Lei Municipal nº 9883/2000, estabelece, em seu artigo 2º, as competências desse Conselho. Interessa a este trabalho ressaltar as seguintes atribuições conferidas a tal Conselho:

---

<sup>90</sup> Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

- II-zelar pelo cumprimento da legislação escolar;  
III - estabelecer normas e acompanhar as medidas tomadas para aperfeiçoar a educação no Município;  
(...)  
VI - colaborar com o Secretário Municipal de Educação na solução de problemas relativos à educação no âmbito do Município;  
VII - acompanhar a realização do cadastro escolar para o recenseamento da população escolarizável, visando garantir o atendimento integral da demanda;  
VIII - acompanhar a aplicação de recursos destinados à educação pública garantindo a equidade em sua distribuição;  
IX - pronunciar-se sobre a criação de escolas, ampliação da rede física de escolas públicas e localização dos prédios escolares;  
(...)  
XVI - estudar e sugerir medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino no Município;

Considerando essas atribuições, percebemos que o Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora tem condições institucionais para contribuir com a implementação dos preceitos constitucionais e da LDB nº 9394/96 que dizem respeito ao direito à educação, especialmente no que se refere ao acesso e permanência na escola. Com isso, compreendemos que a legislação municipal de educação de Juiz de Fora constitui o tecido regular com condições para a operacionalização de processos que podem contribuir efetivamente para o cumprimento das determinações constitucionais. Entre essas determinações, o artigo 208 da Constituição Federal de 1988 estabelece a competência do poder público na realização do recenseamento, da chamada à matrícula e do zelo pela freqüência à escola dos educandos no ensino fundamental. A Lei Orgânica do Município, artigo 133, parágrafo 2º, em consonância com o artigo 208, estabelece a competência do Município, em colaboração com o Estado, no recenseamento dos educandos de ensino fundamental e, mediante instrumentos de controle, no zelo pela freqüência à escola. Nesse sentido delimitam-se as atribuições do Conselho Municipal de Educação, complementando o arcabouço normativo capaz de efetivar o levantamento e as ações para o atendimento da demanda educacional. As atribuições do Conselho compreendem o acompanhamento da realização do cadastro escolar para o recenseamento da população escolarizável, visando garantir o atendimento integral da demanda, compreendendo o estudo e a sugestão de medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino no Município. Essas duas atribuições assumem importantes características por serem ferramentas administrativa e política, assumindo, o Conselho, o papel de investigador da demanda e de proposito de políticas para o seu atendimento. Isso traz para o Conselho a exigência de formulação de instrumentos para o

planejamento educacional no município, realizado a partir do mapeamento das demandas e indicação de ações.

Complementando as relações que se pode estabelecer entre os dispositivos legais no município e o atendimento da demanda educacional, compreendemos que a Lei Orgânica Municipal estabelece os princípios para a operacionalização e o planejamento das ações educacionais do município no cumprimento dos seus deveres educacionais. A Lei Orgânica de Juiz de Fora também prevê a elaboração do Plano Bienal de Educação, conforme artigo 138. Esse plano visa à ampliação e melhoria do atendimento das obrigações do município, com a oferta de ensino público e gratuito. Esse preceito prevê, ainda, a revisão e avaliação do planejamento anterior. Percebemos, com isso, estar completa a criação dos mecanismos legais que viabilizam a contínua adequação do planejamento das políticas educacionais ao atendimento da demanda do ensino no município.

#### **4.4 – A legislação educacional brasileira como fundamento para o financiamento público do ensino privado no município**

Para compreender o contexto referente às práticas de implementação das políticas no município e o que, de fato, representam em relação ao universo do financiamento público da educação, é necessário trazer à tona preceitos legais instituídos no município, fundados na legislação nacional, que orientam e definem as ações nessa área. A partir do estudo do processo legislativo nacional, realizado no Capítulo II, as relações estabelecidas no conjunto deste estudo consideram o conflito entre o público e o privado presente no que diz respeito à destinação de recursos públicos para o ensino.

##### **4.2.1 – A classificação das instituições educacionais públicas e privadas na Lei nº 9394/96**

A LDB de 96 identificou e classificou as instituições de ensino relacionando-as à grande dicotomia existente entre o público e o privado, considerando essas esferas como categorias administrativas distintas. Para essa classificação, estipulou critérios legais, estabelecidos em função da criação, manutenção, administração e constituição jurídica das instituições

educacionais. A Lei nº 9394/96 admitiu, de forma clara, a existência dos tipos distintos de estabelecimentos de ensino, público e privado, estabelecendo o seguinte,

Art. 19 – as instituições de ensino de diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

A definição da categoria administrativa **pública** na LDB de 96 explicita como critério a sua criação ou incorporação pelo Poder Público, significando que, além de serem administradas e mantidas pelo Estado, essas instituições de ensino têm, necessariamente, de ser constituídas a partir do interesse público e se incorporar ao aparelho do Estado, não sendo somente mantidas por este, mas também, capazes de se universalizarem. As instituições de ensino dessa categoria são consideradas **instituições públicas estatais**. Essa interpretação impede que se compreenda a destinação de verbas públicas para o ensino privado a partir do argumento de que o exercício da função educacional reveste-se de um caráter público e, por isso, no exercício da função pública as instituições privadas educacionais devam receber recursos públicos. Além de delimitar as categorias público e privada no ensino, a LDB de 96 define, no Art. 20, os tipos de estabelecimentos que compõem a categoria das instituições privadas de ensino nos seguintes termos:

I – **particulares** em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluem na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – **confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – **filantrópicas**, na forma da lei.

Tal classificação alinha-se com a constituição e definição dos espaços de atuação das instituições de ensino na sociedade. Diante do ordenamento estabelecido pela LDB de 96, comprehende-se o delineamento de esferas de atuação no ensino com origens diversas que, apesar dos conflitos de interesses, coexistem, organicamente, na esfera pública, atendendo às diversas demandas do ensino. As características estruturais das instituições de ensino retratam os seus objetivos. As

instituições particulares de ensino, constituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, têm no exercício de sua função educacional, a sua fonte de lucro, assemelhando-se a sua administração à do mercado. As instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas constituem-se pelo interesse privado, regendo-se, portanto, pelo direito privado. Ainda que a natureza dos objetivos dessas entidades afastem a conotação do lucro, como se concebe na esfera do mercado, compreendemos a possibilidade de existência de vantagens materiais na realização de suas atividades educacionais. Além das vantagens consubstanciadas como o excedente financeiro, é possível que os interesses particulares sejam contemplados, de modo alheio à verificação do resultado financeiro, visto que, com a dissimulação dos resultados, pode-se demonstrar a ausência de lucro, havendo, consequentemente, a contemplação de interesses privados.<sup>91</sup> Assim, não restam dúvidas de que as instituições de ensino particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas são integrantes da categoria “instituição privada de ensino”. A partir disso, compreendendo haver distinções entre cada uma dessas formas de constituição jurídica das instituições privadas, citaremos o conjunto de instituições de interesse neste estudo<sup>92</sup>, composto por uma instituição particular de ensino<sup>93</sup> e por instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias, sempre que necessário, pela denominação do grupo: instituições privadas de ensino, em conformidade com o artigo 20 da LDB de 96 e com a constituição do conjunto de instituições de interesse neste trabalho, que inclui uma instituição de ensino particular. Nas abordagens referentes aos preceitos legais e aos documentos públicos os grupos de instituições serão referenciados conforme o tratamento legal.

#### **4.2.2 – O dispositivo constitucional para o repasse de recursos públicos para o ensino privado**

Os princípios e normas que regulam o ensino no âmbito dos estados e municípios são orientados pela legislação federal de ensino. Desse modo, podemos inferir que a condição estabelecida pela Constituição Federal de 1988 para a existência dos convênios entre a iniciativa privada na área de

<sup>91</sup> Davies (2004 p.97-129).

<sup>92</sup> No capítulo seguinte apresentamos o conjunto de instituições estudadas.

<sup>93</sup> Integra esse grupo uma escola particular, a Escola Particular Carolina de Assis, mantida pela Fábrica de Tecidos São João Evangelista S/A até setembro de 2006, realizando convênios com o município, com o fim de cessão de professores. A Lei municipal nº 11.203/2006 dispõe sobre a municipalização dessa escola que passou a ser denominada: Escola Municipal Carolina de Assis – Educação Infantil – Ensino Fundamental, integrando a rede municipal de ensino de Juiz de Fora.

ensino e o poder público é a situação de deficiência no atendimento, estando o poder público obrigado a expandir a sua rede para o atendimento dessas demandas. A base legal para o financiamento público da educação privada consiste no artigo 213 da Constituição de 1988<sup>94</sup>, reafirmado pela LDB nº 9394/96 no seu artigo 77<sup>95</sup>, conforme se pode ver no quadro abaixo.

**Quadro nº 03: Comparação entre o artigo 213 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 77 da LDB nº 9394/96**

Legislação	Constituição Federal de 1988 – artigo 213	LDB nº 9394/96 – artigo 77
Caput	Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei que	Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:
Inciso I	comprovem finalidade não lucrativa e apliquem os seus excedentes em educação;	comprovem finalidade não-lucrativa e <b>não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;</b> (grifos nossos)
Inciso II	assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.	apliquem seus excedentes financeiros em educação;
Inciso III		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 IV		<b>prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.</b> (grifos nossos)
Parágrafo primeiro	Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo <b>para o ensino fundamental e médio</b> , na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública <b>na localidade da residência do educando</b> , ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (grifos nossos)	Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo <b>para a educação básica</b> , na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública <b>de domicílio do educando</b> , ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede local. (grifos nossos)
Parágrafo segundo		As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

<sup>94</sup> O artigo 61 Das Disposições Transitórias mantém a concessão de recursos públicos a instituições privadas, nos termos do artigo 213. Esses mesmos dispositivos foram reafirmados pela Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 em seu artigo 77.

<sup>95</sup> O artigo 70, inciso VI, da LDB 9394 autoriza como despesas que podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis as destinadas a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; O artigo 71 da LDB de 96 não autoriza como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: inciso II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; IV(...) outras formas de assistência social; VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Depreende-se disso que a lei aponta para a delimitação do campo do ensino, excluindo-se a atuação na assistência social que constitui campo de atuação com regulamentação específica.

Os dois artigos apresentam poucas diferenças, percebidas por nós do seguinte modo: a) no inciso I, a LBD exige que, além de as instituições privadas receptoras de recursos públicos comprovarem finalidade não-lucrativa, não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto. Compreendemos esse acréscimo como uma medida restritiva, que, ainda que não resolva o problema, tem em vista as possibilidades contábeis de “camuflagem” dos lucros. Mesmo em face da exigência de repasse de verbas públicas às instituições que não tenham fins lucrativos e da aplicação dos excedentes no ensino, os recursos contábeis inviabilizam a demonstração do excedente, se assim a instituição o quiser; b) no inciso IV a LDB acrescenta a exigência de que as instituições prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos. Diante disso, torna-se fundamental que o Poder Público se aparelhe para a auditoria dessas prestações de contas, sendo capaz de penalizar os atos ilícitos, quando houver; c) no parágrafo primeiro, enquanto a Constituição destina as bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, a LDB destina as bolsas de estudo para a educação básica, caracterizando uma ampliação do financiamento do ensino privado. Porém, mesmo em face da limitação constitucional ao financiamento do ensino fundamental e médio, podemos afirmar que, no que se refere à educação infantil, esse financiamento, sob as mais diversas formas, tem sido assegurado continuamente. No município estudado, no que diz respeito aos convênios para cessão de professores às instituições de ensino privadas, tal processo de financiamento ocorre desde 1980<sup>96</sup>. Tendo em vista que a LBD incorpora a demanda da educação infantil, temos aí um importante desafio para atuação dos municípios.

Considerando os percentuais orçamentários a serem investidos no ensino, percebe-se que a Carta de 88, ao mesmo tempo em que define, no seu artigo 212, a destinação pública dos recursos públicos na área do ensino, abre o precedente para o financiamento público da educação privada. Isso ocorre quando, no artigo 213, fica estabelecido que, na falta de vagas e de cursos regulares da rede pública na localidade de domicílio do educando, os recursos públicos podem ser destinados à iniciativa particular. Porém a Carta de 1988 estabelece que, no caso de utilização

---

<sup>96</sup> A Resolução 00440 de 25/03/80, expedida pela Secretaria de Educação de Juiz de Fora diz respeito à cessão de professoras para a APAE, constitui registro oficial da modalidade de financiamento: cessão de professores. Porém, somente em 1989 iniciam os trabalhos da comissão paritária que atua na deliberação desse processo de cessão, o primeiro registro de reunião com esse fim consta na fl 14 do livro de atas, reunião da Comissão Paritária de 24/04/1991. Isso indica que esses processos eram realizados, no período anterior a 1989, sem a orientação e vinculação aos processos políticos da Secretaria de Educação do Município.

dessa via de financiamento, o poder público está obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede local. Descaracteriza-se, dessa forma, a possibilidade legal de permanência no financiamento público na rede de ensino privada. A compreensão de que essa destinação de verbas públicas às instituições de ensino privadas é um dispositivo circunstancial e, portanto, transitório, possibilita compreender que os recursos públicos destinados ao ensino, conforme o artigo 212 da Constituição de 1988, consubstanciados nos percentuais orçamentários mínimos, devem retornar, gradualmente, ao ensino público estatal, sendo, exclusivamente, a ele destinados.

Percebe-se no estudo desse processo de financiamento que, no município, os históricos conflitos, gerados pela aplicação do artigo 213 da Constituição Federal, em torno da destinação de recursos públicos ao ensino privado, são vivificados ou, intensificados, diante das questões práticas para a oferta da educação pública. Ao passar da esfera de formulação e regulamentação legal para a esfera de implementação das políticas educacionais no município, o problema do repasse de recursos públicos para a escola privada influencia o poder local tanto pela sua existência como pela sua ausência. Sua existência restringe o investimento no ensino público e gera desdobramentos gerenciais dispendiosos. Sua ausência cria pressões em torno do poder público local, tendo em vista a existência da possibilidade legal de repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino, ocorrendo os processos de continuidade do conflito. Em face da existência de tal financiamento no município, percebe-se que, apesar de seus aspectos negativos, esse conflito traz a possibilidade de revelar, a partir das políticas educacionais de financiamento da educação, a direção, a intensidade, a articulação e a sensibilidade do esforço político, em relação aos interesses populares (ou de todos) face aos interesses privatistas (ou de parte da sociedade) contribuindo como fonte de discernimento sobre as ações dos grupos políticos que atuam nas formulações políticas.

Nessa perspectiva, afigura-se para nós a necessidade de análise do artigo 213 da Constituição Federal de 1988 a partir da reflexão sobre o direito à educação. O artigo 208 da Carta Magna, em seu parágrafo primeiro, concebe o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Portanto, todos têm o direito a esse acesso e, conforme esclarece o parágrafo segundo do mesmo artigo, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Disso se constata que o poder

público deve estar preparado para o cumprimento de sua responsabilidade na oferta de ensino, o que implica a realização do levantamento da demanda a ser atendida para o planejamento subsequente de suas ações. Nessa perspectiva, pode-se imaginar que o financiamento público do ensino privado ou a celebração de convênios com estabelecimento da rede particular de ensino, modalidade de interesse neste estudo, seria uma decorrência das necessidades identificadas a partir do cadastramento escolar, com a finalidade de atender às regiões onde tiverem sido identificadas carências de vagas. No mesmo raciocínio, poder-se ia pensar que a vigência de tais convênios estaria subordinada à tomada de medidas necessárias pelo município para a expansão das vagas, na proporção e nos locais identificados, em que se identificaram as carências. Nesse caso, os recursos seriam utilizados com o fim único de atendimento ao direito subjetivo à educação que, além de limitado, seria submetido à prestação de contas que, pensada como instrumento do controle social, justificaria a sua utilização e sinalizaria para o controle estatal. Porém, como nos explica SAVIANI (1984, p.15), "...na sociedade capitalista, fundada na propriedade privada dos meios de produção, o público é sempre, ainda que de modo contraditório, privado. Trata-se, com efeito, de apresentar os interesses privados (da classe dominante) como expressão "genuína" do interesse público (do conjunto da sociedade)." Para o autor, trata-se da organização do poder privado, "de uma classe", na forma de poder público, "o Estado". A realidade nos mostra os artifícios legais que se transformam em descaminhos para as conquistas dos objetivos educacionais e para a consolidação das garantias dos direitos firmados constitucionalmente.

#### **4.3 – A legislação municipal e as formas institucionais para a utilização do recurso de financiamento público da educação privada no município**

O processo de implementação das políticas nos entes federativos, além de se desenvolver em consonância com a legislação federal, efetiva-se atrelado a atos administrativos adequados às demandas orgânicas locais. Nos municípios desenvolve-se um sistema de regulamentação dessas demandas, sob a sua competência constitucional, decretando-se os atos e as competências administrativas capazes de assegurar a regularidade na condução do processo de implementação das políticas. Esse procedimento pode trazer inovações na aplicação da lei, nos municípios, dando sentidos próprios às aplicações e regulamentações dos artigos constitucionais. Essas

diferenças, que ocorrem em função das demandas regionais e das interpretações dos textos legislativos, apontam para a possibilidade de diversificação das interpretações do texto legislativo face aos interesses dominantes.

Sobre o processo de implementação das políticas, Sacristán assinala que políticas são textos. Como tais, a sua produção e interpretação podem produzir várias leituras. Portanto, faz-se necessário conhecer a gênese desses textos para entender o seu significado e valor, já que eles têm história e sujeitos. O significado do texto, no caso do texto legislativo, é negociado na fase de interpretação, sendo importante a avaliação dos limites da prática. O texto tem um valor, mas além de ser instrumento portador de consequência prática, é prescritivo no seu todo, existindo nas suas propostas um efeito simbólico que é colateral: a formação de uma consciência pública que dá sentido e direção a uma esfera de relações sociais e de instituições sociais... (SACRISTÁN 1998, p.93. Livre tradução). O estudo da gênese do texto legislativo, no que se refere ao financiamento público do ensino privado, realizado no Capítulo II deste trabalho, mostra-nos que a consequência prática da regulamentação do dispositivo para esse financiamento foi a inserção do ator privado educacional no aparelho de estado. Em decorrência da estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, esse ator conquistou a permanência desse financiamento. Face às mudanças no cenário político-econômico ocorridas no Brasil, principalmente, após os anos 1990, a sociedade civil é chamada a compartilhar encargos até então eminentemente estatais, enfraquecendo, nesse âmbito, a idéia de atribuição de responsabilidades ao Estado. Assim, apesar de o texto constitucional ter sido aprovado atribuindo ao artigo 213 o caráter de circunstancialidade, uma consciência pública “naturaliza” a permanência de processos e procedimentos que destinam recursos públicos a instituições privadas. Por outro lado, no aparelho de estado, além da permanência do referido financiamento, cria-se uma diversidade de institutos para veiculá-lo.

Com o fim de perceber a existência desse financiamento e a forma assumida em outros municípios, procuramos identificar nas Leis Orgânicas de alguns municípios de Minas Gerais a existência do dispositivo para financiamento público da educação em instituições privadas<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> O interesse na identificação dessas formas de financiamento da educação em outros municípios diz respeito somente ao conhecimento das práticas realizadas no município de Juiz de Fora e a possibilidade de existência ou não das mesmas em outros municípios. Por isso, não realizamos o estudo dos municípios em questão, apenas observamos

Buscamos perceber nessas Leis: a) a existência do dispositivo; b) a destinação do financiamento; c) as instituições privadas habilitadas a serem financiadas e d) a forma utilizada para firmar o financiamento.

**Quadro nº 04: Presença e forma do financiamento público da educação privada na Lei Orgânica dos Municípios**

MUNICÍPIO	Artigo	Destinação do financiamento	Instituições privadas habilitadas	Forma de financiamento
Belo Horizonte MG	Art. 159	- Atendimento de crianças de zero a seis anos de idade.	- Creches comunitárias e filantrópicas.	- Convênio
Varginha MG	Art.180	- Atendimento ao portador de deficiência.	- Entidades especializadas privadas, sem fins lucrativos.	-Convênio para o atendimento especializado.
	Art.181	- Manutenção e desenvolvimento do ensino.		- Bolsa de Estudo
Ponte Nova MG	Art.239	- Atendimento ao portador de deficiência e ensino Fundamental.	- Entidades especializadas privadas, em fins lucrativos. - Escolas públicas e privadas sem fins lucrativos.	-Convênio para o atendimento especializado. - Bolsa de Estudo
Barbacena MG	Art174	- Ensino Fundamental e médio.	- Entidades especializadas privadas, sem fins lucrativos.	- Bolsa de Estudo
Ipatinga MG	Art.197	- garantia da Educação para o portador de deficiência pelo Poder Público.	- Entidades especializadas privadas, sem fins lucrativos.	-Subvenções, apoio e incentivo às entidades especializadas;
	Art.203	- garantia da Educação com expansão das vagas e cursos regulares na rede pública.	- Rede privada.	- Bolsas de estudo para os que demonstrarem carência de recursos.
Uberaba MG	Art.133	- garantia da Educação e assistência para o menor e o portador de deficiência.	- Fundações públicas e entidades filantrópicas, confessionais e comunitárias, sem fins lucrativos.	-Cessão de servidores especializados;
	Art.135	- garantia da Educação com expansão das vagas para o Ensino Fundamental e médio.	- Escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.	-Bolsas de estudo para os que demonstrarem carência de recursos.
	Art.136	- atendimento pedagógico às crianças de até seis anos de idade.	- Política de articulação junto às creches comunitárias e filantrópicas.	-Instalações e equipamentos para creches e pré-escolas

Essa pequena inferência nos permitiu perceber, em todas as Leis Orgânicas selecionadas, a presença do dispositivo que destina recursos às instituições privadas. Na Lei de Uberaba pode-se perceber a cessão de servidores como forma de garantia do direito à educação. Pode-se perceber, também, que o convênio é forma comum de instrumento utilizado para firmar os acordos entre os municípios e as instituições privadas educacionais. A esse respeito, detivemo-nos em realizar um levantamento das Leis Orgânicas daqueles municípios com o objetivo restrito de perceber a presença ou não do dispositivo em questão e a forma de financiamento assumida. As relações que se poderia estabelecer entre esses financiamentos e os indicadores sociais, mais especificamente os educacionais, de um universo maior de municípios, possibilitariam perceber esse

---

a presença ou ausência do financiamento público do ensino privado. Escolhemos alguns municípios, aleatoriamente, no site do IBGE e realizamos a consulta em suas Leis Orgânicas.

financiamento em um cenário mais amplo<sup>98</sup> e, assim, possivelmente estabelecer significados novos, a partir de novas relações. Porém, neste trabalho, devido às limitações de tempo, não se procedeu a essa análise comparativa.

#### **4.3.1 – Os desdobramentos da aplicação da lei: os institutos<sup>99</sup> das Isenções e dos Convênios**

Segundo Meirelles (1992, p.354), os convênios são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Para o autor, convênio é acordo, não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Assim, no contrato há sempre duas partes, uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem). No convênio não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é idêntica, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, mas a consecução do objetivo é comum e desejada por todos. Para o autor, diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar sua cooperação quando o desejar, ficando, cada parte, responsável pelas obrigações e pelas vantagens no tempo em que participou voluntariamente do acordo. A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa cooperação associativa, por isso mesmo, não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes. O autor considera que nossas administrações têm confundido, em muitos casos, o convênio com o contrato administrativo, realizando este em lugar e com a denominação daquele, o que dificulta a sua interpretação e execução. Para ele, os convênios, entre nós, não adquirem personalidade jurídica, permanecendo como simples concordância entre os partícipes para o alcance de objetivos comuns, o que nos leva a considerá-los tão-somente como uma cooperação associativa. Ressalta que essas interpretações geram a instabilidade do instituto que, aliada à precariedade de

---

<sup>98</sup> Pode-se perceber, em visita ao *site* da Prefeitura de Belo Horizonte-BH, uma extensa rede de escolas conveniadas com o município, inclusive com a organização sistematizada a partir de fatores demográficos. Nesse município são celebrados convênios com as escolas e creches privadas objetivando o cumprimento da obrigação constitucional dos municípios, de oferta da educação infantil. Pode-se dizer que, em BH adotou-se uma política de expansão da educação infantil, organizada, logicamente, sob a base material privada, com o objetivo de universalizar o atendimento desse nível de ensino. Disponível em [www.pbh.mg.gov.br](http://www.pbh.mg.gov.br) Acesso em 10/01/06.

<sup>99</sup> Nader (2004, p.81-82).

sua administração, vem criando dificuldades insuperáveis para sua operatividade. O autor aponta que a Constituição de 1988, mesmo não se referindo nominadamente aos convênios, não impede sua formação, como instrumentos de cooperação associativa, segundo art.23, parágrafo único e também que o Decreto-Lei 200/67, ao cuidar da reforma administrativa federal, já os recomendava como meio de descentralização de suas atividades, desde que os partícipes estivessem devidamente aparelhados (art.10, § 3º, “b”). Assim, a possibilidade de realização de convênios é ampla, entre quaisquer pessoas ou organizações públicas ou particulares que disponham de meios para realizar os objetivos comuns, de interesse recíproco dos partícipes, não se restringindo às entidades estatais.

Sobre a organização dos convênios, o autor entende que, por não apresentar forma própria, tal organização sempre foi feita com autorização legislativa e recursos financeiros para atendimento dos encargos assumidos no termo de cooperação. Para ele, a execução dos convênios tem ficado a cargo de uma das entidades participantes, ou de uma comissão diretora, mas permanece despersonalizado e sem órgão direutivo adequado, por isso, recomenda a organização de uma estrutura administrativa com a finalidade específica de dar execução aos termos do convênio, recebendo e aplicando seus recursos nos fins estatutários.

O instituto do convênio, ao ser firmado entre o Estado e a iniciativa privada, une em sua formulação as fontes do direito público e do direito privado, cujo critério de distinção, segundo Bobbio (1987, p. 18), relaciona-se com a abrangência do direito. Para o autor, o direito público, emana do Estado e identifica-se com ele. Compreendemos que em uma democracia esse direito que emana e identifica-se com o Estado inscreve-se em uma dimensão coletiva. Já o direito dos privados que, segundo o mesmo autor, tem como institutos principais a propriedade e o contrato, tem o fim de regular as relações singulares, entre as quais o autor destaca a patrimonial como a mais importante. Assim, o convênio cujo objetivo é o alcance de interesses comuns, quando realizado entre o Estado e a iniciativa privada, realiza-se a partir da confluência do direito público e do direito privado, mas, realizado sob a égide do direito público, prevalece o interesse público na inserção legal do ator privado no aparelho de Estado. Com isso, o ator privado torna-se um agente público, porque exerce a prestação de serviço público. Ainda que o objetivo do ator privado seja o alcance de benesses, essa prestação de serviço público, que se realiza sob o

domínio do interesse público, passa a ser revestida de um caráter público. Para Bobbio (ibidem, p. 25), as épocas de progresso coincidem com a “revanche” do direito público sobre o direito privado, significando a ‘*publicização do privado*’, sendo o processo inverso o da ‘*privatização do público*’, processo no qual situamos os convênios estudados neste trabalho. A compatibilidade entre essas fontes do direito é possível se considerarmos o Estado como o palco onde há a conciliação dos conflitos que, nesse caso, deve se fazer a partir do “...instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado...” Na sociedade civil, são formados grupos cada vez mais fortes, cujos conflitos se renovam continuamente, atuando o Estado, em decorrência, como elemento mediador. Ao tratar do tecido regular do Estado, a lei, o autor comprehende o público como político<sup>100</sup>, no sentido de que o poder público, exercido pelo Estado, dá sustentação para as práticas contratuais objetivando a hegemonia do interesse público e a permanência do poder do próprio Estado.

Sobre o instituto da isenção, comprehende-se que significa o ato de eximir, ou desobrigar, o sujeito passivo de obrigação pecuniária, originada da cobrança de tributos com o Estado. De acordo com o Código Tributário Nacional, Capítulo V, seção I, artigo 175, a isenção constitui a exclusão do crédito tributário. Dessa forma, comprehendemos que no processo em que o crédito tributário constituído como direito pecuniário para o município reverte-se em um outro tipo de direito, como a disponibilização de vagas escolares, não há a exclusão da obrigação tributária, mas seu pagamento sob outra forma. A forma de quitação dos débitos tributários, através da prestação de serviço ou de outra forma, descaracteriza a aplicação do instituto da isenção. Nesse caso o sujeito passivo não tem o seu débito excluído, mas quitado, assemelhando-se, essa ação, ao instituto denominado Dação em Pagamento<sup>101</sup>. Porém, não nos aprofundaremos nessa discussão, uma vez que o processo de financiamento público da educação privada realizado no município através do instituto da isenção não constitui objeto deste trabalho. Abordaremos, por ora, os convênios firmados entre o município de Juiz de Fora e as instituições privadas de ensino para a cessão de

---

<sup>100</sup>“Público político no sentido ilustrado por Habermas, no qual a esfera pública política adquire uma influência institucionalizada sobre o governo através do corpo legislativo, e adquire tal influência porque o exercício da dominação política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade.” (BOBBIO 1987, p.28)

<sup>101</sup> Modalidade de extinção de uma obrigação em que o credor pode consentir em receber coisa que não seja dinheiro, em substituição da prestação que era devida. Disponível em [www.direitonet.com.br/dicionário\\_jurídico](http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico) acesso em 11/08/2006.

professores contratados pelo município, com contrapartida nas bolsas de estudo cedidas ao município pelas instituições.

#### **4.3.2 – O processo histórico legislativo do financiamento público do ensino privado no município de Juiz de Fora**

Em pesquisa realizada no sistema municipal de consulta à legislação, JFLEGIS, objetivando encontrar normas que dispusessem sobre “Bolsa de Estudo”, foram encontradas quatorze normas no período compreendido entre 1948 e a aprovação da primeira LDB, em 1961. A primeira Lei para a concessão de bolsas de estudo em Juiz de Fora encontrada foi a Lei nº 16/1948. Essa Lei criou o Fundo de Bolsas de Estudos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, com rubrica referente aos serviços de educação incluída nos orçamentos. O "Fundo" tinha por fim facilitar a continuidade dos estudos dos alunos que tivessem completado a escola primária e não dispusessem de recursos para tal. As bolsas criadas por aquele "Fundo" eram distribuídas por uma Comissão Diretora e composta dos membros da Comissão de Educação e Patrimônio Artístico da Câmara Municipal, assistida pelo Chefe do Serviço de Educação e Saúde Pública da Prefeitura. Para a concessão de bolsas de estudos, a Comissão do "Fundo de Bolsas" adotava critérios, tais como: menor capacidade financeira dos candidatos; preferência para os candidatos que obtinham médias mais altas nos exames; perda das bolsas se reprovados em seus exames dois anos consecutivos ou três não consecutivos durante o curso; concessão de bolsas uma a cada membro da família, admitindo-se exceções apenas para os casos de candidatos notadamente capazes e de extrema incapacidade financeira. Posteriormente, a Lei nº 456/1952, no seu artigo 3º, determinava que o aluno faria o requerimento da bolsa de estudo indicando o nome do estabelecimento de ensino desejado.

A Lei nº 16/1948 previa que o número de bolsas deveria ser aumentado a cada ano, de modo a permitir a formação de novas turmas, até a terminação dos cursos dos primeiros beneficiários, quando o número de bolsas se estabilizaria pela terminação cíclica dos cursos ginásiais diurnos, colegiais diurnos ou noturnos, comerciais básicos noturnos, técnicos comerciais diurnos ou noturnos e superiores. Previa também que, no caso de se alterarem sensivelmente os preços cobrados pelos estabelecimentos de ensino locais, a Comissão Diretora do "Fundo de Bolsas"

propria o aumento da verba criada pela referida lei. As verbas destinadas a esse fim, nesse período, eram garantidas por meio de dotações orçamentárias específicas no orçamento vigente, vinculando o investimento ao valor investido pelo município em educação.

No período de vigência da LDB nº 4024/61, de 1961 a 1971, identificamos dez normas em que se percebe que, a partir da legislação constituída no período anterior, ocorrem regulamentações com o caráter de adaptação da Lei que criou o Fundo Municipal de Bolsas de Estudo em 1948 às novas demandas, que apontavam para o crescimento e consolidação dessa política de financiamento da educação no município estudado. Nesse sentido, é criado em 1963 o Conselho Municipal de Bolsas de Estudo – COMBE que passou a ser responsável pela distribuição de Bolsas de Estudo concedidas pelo município. Esse conselho, que foi criado com inteira competência e autonomia para a distribuição exclusiva de bolsas de estudo concedidas pelo Governo do Município e para a sua fiscalização, era composto por um membro Diretor da Divisão de Educação e Cultura, com a função de Coordenador Geral; por um vereador, indicado pela Câmara Municipal; por um professor, escolhido em lista tríplice apresentada ao Chefe do Executivo pelo Sindicato dos Professores e por um estudante escolhido em lista tríplice apresentada ao Chefe do Executivo pela União Juizforana dos Estudantes Secundários.

Nesse período tem início a concessão de “bolsas” para o financiamento do ensino técnico, em conformidade com o cenário histórico-político nacional. Ocorre uma mudança no mecanismo de garantia do investimento nessa política. Não sendo mais realizadas vinculações orçamentárias específicas para as concessões de “bolsas de estudo”, passa-se à utilização do mecanismo de concessão de subvenções, que deveriam ser homologadas em todo exercício para o subsequente. As despesas passaram a ser destinadas a partir da rubrica “subvenções, auxílios e outras contribuições”, que tinha o objetivo genérico “social e econômico”. Entre as entidades que recebiam subvenções, figuravam as instituições filantrópicas, os clubes esportivos, as sociedades pró-melhoramentos dos bairros, as entidades culturais, as entidades esotéricas, alguns programas sociais educativos, além da “bolsas de estudo” etc. A denominação “bolsa de estudo” sempre compreendeu a concessão do recurso financeiro às escolas privadas e a vinculação dessa concessão à disponibilização de vagas para o município.

A legislação que aprova a concessão das subvenções sociais explicita os nomes das entidades beneficiadas, entre as quais já figuram entidades filantrópicas conveniadas com o município atualmente. As “bolsas” de estudo eram especificadas como tal havendo previsão orçamentária para sua concessão. Além das verbas destinadas ao Programa Municipal de Bolsas de Estudo, muitas entidades filantrópicas recebiam os recursos originados das subvenções em seu nome, com fim assistencial. Atualmente essas entidades ainda recebem recursos de diversas fontes, através dos acordos denominados convênios, portadores de objetivos específicos na realização de sua despesa. Se considerarmos o conjunto de convênios realizado entre uma instituição filantrópica, confessional, comunitária ou particular e os diversos programas governamentais e não-governamentais, poderemos perceber que estes atuam como uma rede de financiamento desarticulada, constituindo as mais diversas ações, com os mais diversos objetivos, sem vínculos específicos e inter-relacionados com as políticas de governo. Face à fragmentação das ações políticas de financiamento, a eficiência na realização do planejamento das políticas fica comprometida, tanto no que diz respeito à diminuição dos índices de investimento e do atendimento da demanda, quanto no que se refere à avaliação das políticas.

Na leitura dessa legislação percebe-se, pela comparação dos valores explicitados nas leis, que os recursos concedidos para as bolsas de estudo são muito elevados em relação aos concedidos às outras políticas. Isso nos leva à compreensão de que a utilização do recurso de financiamento público do ensino em instituições privadas era utilizado pelo Estado no cumprimento das obrigações assumidas para o atendimento educacional. A concessão dos recursos das subvenções sociais, como processo geral, estava interligada à concessão das “bolsas” de estudo, processo de competência do COMBE. Ambos os processos tinham uma forte conotação “política”, tanto pela presença de um membro do legislativo no COMBE, como pelo fato de a distribuição das subvenções sociais passar pelo crivo do legislativo. Isso está fortemente relacionado à distribuição de “bolsas” de estudos pelos candidatos eleitos naquela época. Diante disso, pode-se perceber a regulamentação e implementação de políticas com o cunho patrimonialista no município, origem dos convênios estudados neste trabalho.

O período de 1971 a 1988 precede a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo como Lei do ensino vigente a nº 5692/71. A partir de nossa pesquisa identificamos quarenta e sete

normas regulamentando a concessão de “bolsas” de estudo no município de Juiz de Fora nesse período. Essas concessões eram realizadas pela Seção de Assistência Escolar – SAE, órgão da Secretaria Municipal de Educação. O Decreto nº1198/71 refere-se à concessão de “bolsa” de estudo como forma de atendimento à filosofia da Lei nº 5692/71, aos objetivos básicos do novo ensino e à política de expansão das matrículas no município. Em consonância com a Lei Federal, nesse período é intensificada a concessão de “bolsas” de estudo para o ensino técnico e profissionalizante, permanecendo a forma orçamentária da subvenção social para a destinação de recursos a esse fim. Em 1972 identificamos o início da celebração de convênios entre o município e instituições filantrópicas, porém, não se referindo, ainda, à cessão de professores. Nesse período foi formulada a legislação que vigora atualmente para a concessão de “bolsas” de estudo para o ensino na rede privada do município, a Lei nº 6657/84, dispõe sobre o Programa municipal de Bolsas de Estudo e a Lei nº 6667/84 altera a Lei nº 5546/78 que institui o Código Tributário Municipal o qual autoriza a isenção fiscal de ISSQN, com vinculação à concessão de “bolsas” de estudo. São formulados, também, os Decretos e as Portarias que regulamentam essas legislações municipais.

No período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e anterior à da LDB nº 9394/96, permanece a forma orçamentária da subvenção social para a destinação de recursos a entidades privadas. Intensifica-se a realização dos convênios com o fim específico de cessão de professores contratados e efetivados pelo município às instituições privadas de ensino que, em contrapartida, disponibilizam para o município “bolsas” de estudo, configurando o recorte do financiamento público da educação privada de interesse neste trabalho. Nesse período, ocorre a regulamentação de importante legislação para a modalidade de financiamento que estudamos, que constitui no ordenamento da cessão de professores pela Lei nº 7565/89 que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério da Prefeitura de Juiz de Fora. Cada convênio celebrado entre o município e as entidades privadas são firmados em Lei específica. No que diz respeito aos convênios para a cessão de professores, a Lei nº 7948 de 17 de setembro de 1991 constitui legislação municipal que contém informações importantes para a nossa compreensão sobre o assunto, pois autoriza a celebração de convênio específico para a cessão de professores, abordando o interesse na sua realização. O parágrafo único do seu artigo primeiro foi vetado por não explicitar que a administração cederia somente professores e não outro profissional do seu quadro de

funcionários. Entretanto, importa-nos a exposição da razão do veto, que revela o interesse na realização desses convênios,

(...) Há de se esclarecer que os Convênios celebrados pela Prefeitura, com a interveniência da sua Secretaria Municipal de Educação que cede professoras para entidades ou instituições de cunho assistencial ou mesmo especial, visam atender a uma realidade atual dessas entidades, de acordo com a disponibilidade da referida Secretaria. À medida em que essa realidade vai se alterando, os Convênios vão sendo aditados visando a sua adequação, tendo-se por base o trabalho e os atendimentos que são feitos pela entidade ou instituição, para o que a Secretaria Municipal de Educação mantém controle e avaliação periódicas através de relatórios de atividades e visitas de supervisão e acompanhamento(...) (LEI 7948/91, Razão do voto ao parágrafo único do artigo primeiro)

A exposição de motivos para o voto é bastante clara, a partir dela percebe-se que, nesse período, o interesse na realização de tais convênios é o atendimento à demanda das instituições de cunho assistencial ou especial. A exposição revela inclusive que as cessões serão realizadas de acordo com a disponibilidade da Secretaria Municipal de Educação, caracterizando, por um lado, o atendimento ao interesse das instituições na medida das possibilidades do município e, por outro, que os convênios não eram realizados com o objetivo de expansão da rede educacional de ensino. Ainda, caracterizando o atendimento ao interesse das instituições, pode-se perceber que tais convênios seriam realizados e alterados em conformidade com a realidade, ou necessidade, dessas instituições. Tal fato aponta para o caráter assistencial e não educacional de tais convênios. É preciso ressaltar que, ainda que a finalidade seja educacional, não se faz para atender às demandas do contexto global do município no que se refere às políticas educacionais.

No período posterior à aprovação da LDB de 96, destacamos a proposta de Reforma Administrativa no município. Sem a pretensão de avaliar essa proposta, nem a sua regulamentação inicial, pela Lei nº 10.000 / 01<sup>102</sup>, formulada e implementada no município objetivando a reforma, apenas abordamos o tema compreendendo-o como importante mudança na estrutura administrativa do município. Percebe-se que essa reforma significou, não somente a alteração da estrutura organizacional, mas seu ordenamento ao conteúdo ideológico do governo naquela gestão. Nessa reforma, as Secretarias foram extintas, sendo criadas, em seu nível hierárquico, as Diretorias que, por sua vez, foram compostas pelas Gerências. As funções da

---

<sup>102</sup> A Lei Municipal nº 10.000/2001 dispôs sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixou princípios e diretrizes de gestão e homologou a nova estrutura do poder executivo de acordo com as propostas da reforma administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora.

Secretaria Municipal de Educação passaram a ser exercidas pela Gerência de Educação Básica - GEB, subordinada à Diretoria de Políticas Sociais – DPS. De acordo com a Lei nº 10.000/01, essa diretoria compunha, juntamente com as Diretorias de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental - DSSDA, e de Política Urbana - DPU, o nível de formulação, execução e avaliação de políticas públicas e promoção da cidadania da administração do município. Na regulamentação da organização e das atribuições da Diretoria de Política Social, o Decreto 7254 / 02, art. 3.º, parágrafo 2.º, delega ao Diretor de Política Social a execução de todas as competências municipais em matéria educacional. Assim, a educação deixou de ser um setor ligado diretamente ao governo, para estar subordinado e integrado a um bloco institucional de formulação e implementação das políticas sociais.

Porém, em 2005, após a mudança de governo no município, esse quadro é alterado. Com a Lei nº 10.937 / 05<sup>103</sup> procede-se à alteração da Lei nº 10.000/01. No seu artigo 6.º, inciso XI, a Secretaria de Educação de Juiz de Fora passou a vincular-se diretamente ao Chefe do Poder Executivo, revertendo o ordenamento institucional do período anterior. Interessa-nos, desse pacote de regulamentações da nova estrutura organizacional das secretarias municipais, destacar que, na aprovação do seu Regimento Interno, a Secretaria de Educação do município, através da Resolução 013/05 - SE, artigo 36, criou uma Supervisão de Bolsas de Educação, com competências para gerenciar a concessão de Bolsas de Educação aos alunos da rede de ensino particular que se adequarem aos critérios estabelecidos no programa. Tal iniciativa demonstra que se trata de uma prática consolidada no município, uma vez que o Programa Municipal de Bolsas de Estudo garante sua permanência, a despeito de todos os reordenamentos institucionais ora constituídos.

#### **4.3.3– A legislação municipal para o financiamento público da educação privada: o dispositivo na Lei Orgânica do município**

Buscamos compreender, neste item, a regulamentação, no âmbito do município de Juiz de Fora, do dispositivo para o financiamento público do ensino privado realizado a partir da cessão de

---

<sup>103</sup> O Decreto 8591 de 2005 regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Educação de Juiz de Fora – SE/JF.

professores, contratados pelo município, para instituições privadas de ensino. Os artigos 108, 109 e 110, da Lei Orgânica Municipal, tratam do repasse de verba para as instituições de ensino confessionais, filantrópicas e comunitárias de acordo com o disposto no artigo 213 da Constituição Federal de 1988<sup>104</sup>, que condiciona o financiamento público da educação privada à deficiência no atendimento, conforme já apontamos, explicitando que os recursos de que tratam os artigos são oriundos do valor mínimo constitucional, exigido para o investimento municipal em educação,

**Art. 108** - O Município aplicará, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo Único - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo, na forma da Lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas nas escolas públicas da rede municipal ou para cursos de nível médio que não sejam por estas oferecidos.

**Art. 109** - A destinação de verbas públicas, incluindo as do salário educação, para as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, só poderá ocorrer quando a oferta de vagas na Rede Pública, gratuita e estatal, for insuficiente para atender toda a demanda, e o ensino oferecido seja de qualidade e propicie as condições adequadas para a formação, remuneração e exercício do magistério.

**Art. 110** - O Poder Público Municipal não poderá repassar recursos à iniciativa privada, ou realizar convênios com o sistema de ensino, enquanto não estiverem atendidos plenamente os requisitos acima referidos.

Compreende-se, conforme o artigo 109, que fica determinada a destinação de verbas públicas para as escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais, somente em face da deficiência do município no atendimento na rede pública, gratuita e estatal. Com isso, a Lei Orgânica do município de Juiz de Fora elege como prioritário o atendimento na rede pública, reforçando ser esta gratuita e estatal. Contradicitoriamente, no artigo 133, itens III e IV, além de prever importantes garantias para o atendimento educacional no município, a Lei Orgânica determina que o financiamento público do ensino privado seja uma das garantias do Poder Público Municipal para a educação. Estabelece que essa garantia se dará mediante: a) o apoio às entidades especializadas, públicas e privadas, sem fins lucrativos, para atendimento ao portador de deficiência; b) a cessão de servidores para atendimento às fundações públicas e entidades

---

<sup>104</sup> Conforme já referido, o artigo 213 da Constituição Federal de 88 destina os recursos públicos às escolas públicas, porém, determina que esses recursos possam ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Os referidos recursos são os estipulados no artigo 212.

filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos, de assistência ao menor carente e ao excepcional<sup>105</sup>.

No artigo 110, a Lei Orgânica proíbe o repasse de recursos à iniciativa privada ou a realização de convênios com a rede de ensino privado, enquanto não estiverem atendidos plenamente os requisitos de: a) oferta de vagas na Rede Pública, gratuita e estatal, suficiente para atender a toda a demanda; b) oferta do ensino de qualidade e c) condições adequadas para a formação, remuneração e exercício do magistério. Ocorre, entretanto, que no artigo 109 a mesma Lei autoriza a destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, como forma de atendimento à demanda da rede de ensino no município. Percebemos que, ao enfatizar a proibição de repasse de recursos à iniciativa privada, no artigo 110, estipulando como forma de atendimento às demandas da rede de ensino o financiamento do ensino nas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, a Lei Orgânica de Juiz de Fora ou não considera essas instituições como privadas, ou não considera a cessão de professores como uma forma de repasse de recursos públicos a escolas privadas, possivelmente concebendo como privadas as que se orientam pela produção do capital excedente.

No cumprimento do ordenamento constitucional de organização dos entes para o atendimento educacional em regime de colaboração entende-se que a regulamentação dos mecanismos para o cumprimento do regime estipulado se direcione no sentido da sistematização das ações a serem realizadas pelo estado e município. No artigo 133, parágrafo 2.º, a Lei Orgânica estabelece a competência do Município, em colaboração com o Estado, de recensear os educandos de ensino fundamental. Decorre disso o entendimento de que, no cumprimento de sua competência de recensear, o município desenvolve e planeja<sup>106</sup> as estratégias para o atendimento educacional de modo a prover a rede pública da capacidade necessária para o atendimento à demanda identificada, uma vez que a própria Lei Orgânica reconhece como prioritário o atendimento na rede pública, gratuita e estatal.

---

<sup>105</sup> Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora art. 133, inciso IV - a cessão de servidores para atendimento às fundações públicas e entidades filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos, de assistência ao menor carente e ao excepcional, como dispuser a Lei.

<sup>106</sup> Como já verificamos anteriormente, o município está em condições legais de prever, planejar, avaliar e reformular as políticas de atendimento educacional, pois realiza, conforme art. 138. da Lei Orgânica, o Município elaborará Plano Bienal de Educação, visando à ampliação e melhoria do atendimento de suas obrigações com a oferta de ensino público e gratuito.

#### **4.3.4 - O instrumento para a prática da sondagem da demanda educacional e para o planejamento do atendimento : integração entre os sistemas de ensino municipal e estadual**

No decorrer deste estudo enfatizamos a importância da sondagem da demanda educacional e o planejamento do atendimento a essa demanda. Procedemos dessa forma porque consideramos circunstancial o recurso constitucional para o repasse de recursos públicos para as instituições privadas de ensino, sendo a deficiência no atendimento da demanda educacional a circunstância que justificaria a existência desse financiamento no município. Inserido em um processo mais amplo de planejamento da política de atendimento educacional, o levantamento dessa demanda da rede pública é realizado, no município, em ação conjunta<sup>107</sup> com a Secretaria de Estado de Educação.

Essa Secretaria normatiza anualmente os procedimentos para o cadastramento dos alunos da rede pública de ensino em todo o seu território<sup>108</sup>. Esse cadastramento permite proceder à previsão da demanda da rede pública para o ano seguinte<sup>109</sup> e, no caso de ampliação da demanda, permite prever o volume dos investimentos financeiros necessários, procurando preservar a relação custo/aluno e, consequentemente, evitando a queda na qualidade do ensino. Conforme estabelece o artigo 6º da Resolução – SEE nº 559, de 07 de julho de 1999, MINAS GERAIS, terão garantia de vaga na rede pública, sem a necessidade de cadastro, os alunos já matriculados no ensino

<sup>107</sup>A Resolução nº 012/05 – SE, na sua seção III, regulamenta o atendimento da demanda e a Matrícula nos municípios de Minas Gerais, no artigo 13, determina que o encaminhamento da população em idade escolar à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental seja formalizado por meio do Cadastro Escolar, cujo processamento se deverá se realizar mediante ação conjunta da Secretaria de Estado de Educação, através da Superintendência de Ensino e da Secretaria de Educação de Juiz de Fora

<sup>108</sup> Esta normatização é veiculada através de Resolução da Secretaria de Estado de Educação. Esse documento estabelece normas para a realização do Cadastro Escolar, da rede pública do Estado de Minas Gerais. Realiza-se o cadastro no exercício vigente para o levantamento da demanda do ano seguinte. O documento é publicado anualmente em julho, sendo o cadastro realizado em agosto pelos municípios.

<sup>109</sup> Conforme artigo 6 da Resolução- SEE/MG nº 559 de 07 de julho de 1999, terão garantia de vaga na rede pública, sem a necessidade de cadastro, os alunos já matriculados no ensino fundamental da rede pública e os alunos de turmas de educação infantil que funcionam em escolas públicas de ensino fundamental, portanto o cadastro abrange especificamente os alunos que ingressam pela primeira vez na rede pública, sendo a demanda interna de acesso, da rede pública, prevista pelo controle do fluxo.

fundamental da rede pública e os alunos de turmas de educação infantil que funcionam em escolas públicas de ensino fundamental. O cadastro, portanto, abrange, especificamente, os alunos que ingressam pela primeira vez na rede pública, sendo a demanda interna de acesso, da rede pública, prevista pelo controle do fluxo escolar.

Esse processo realizado em Minas Gerais visa ao cumprimento do disposto do parágrafo 3º do artigo 208 e do artigo 211 da Constituição Federal e artigo 5º da Lei Federal nº 9394/96. Com ele compreendemos que a regulamentação do processo de investigação da demanda anual objetiva o planejamento do atendimento escolar. Considerando que os entes atuam em regime de cooperação, podemos concluir que esse cadastramento anual é instrumento eficiente na oferta de subsídios para o planejamento da expansão da rede pública, quando for o caso. Ocorre que, ao mesmo tempo em que os dispositivos federais e estaduais preceituam o atendimento a todos e o planejamento adequado para esse atendimento, deparamo-nos com dispositivos municipais alheios a tais processos que regulamentam os procedimentos permanentes para a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas no âmbito do município, processo que se restringe ao atendimento de interesses particulares. No caso em questão, observa-se que a característica principal desses dispositivos legais é a regularidade de sua aplicação, feita de forma independente da carência de vagas para atendimento à demanda.

#### **4.3.5 – A cessão de professores para instituições de ensino privadas**

A Lei municipal nº 7565 de 21 de julho de 1989 dispõe sobre o quadro de pessoal do magistério da Prefeitura de Juiz de Fora. Na seção IV, trata a cessão dos servidores do quadro do magistério, no município, estabelecendo, conforme artigo 95, que a *cessão* é a autorização dada a ocupante de cargo ou emprego no magistério municipal para exercer suas funções junto a órgãos da Administração Direta ou Indireta da Prefeitura de Juiz de Fora, do Estado ou da União. No parágrafo único desse mesmo artigo, a Lei veda expressamente a cessão de servidor do Quadro do Magistério Municipal a órgãos ou entidades não integrantes da Administração Pública,

ressalvado o caso de entidades educacionais, assistenciais e benficiares, que obtenham parecer favorável emitido pela Comissão Paritária<sup>110</sup>.

De acordo com o artigo 96 daquela Lei, a cessão far-se-á: a) com ou sem salários e vantagens, do cargo ou emprego de origem, a critério do Secretário Municipal de Administração; b) por prazo determinado, prorrogado a critério do titular da unidade administrativa de origem. O parágrafo segundo desse artigo, que condiciona a cessão a um período de tempo, determina que o servidor não poderá permanecer cedido a outro órgão por mais de 04 (quatro) anos sem ser requisitado novamente, a não ser depois de decorridos 04 (quatro) anos de serviço efetivo na unidade administrativa de origem, contados da data do regresso.

Sobre a cessão que implicar ônus para a Prefeitura, o artigo 97, inciso II, da Lei nº 7565/89 estabelece que far-se-á integralmente, quando se tratar de compromisso legal ou gerado por convênio, ou, ainda, no interesse explícito da Administração. Os convênios realizados para a cessão de professores a instituições privadas de ensino, de interesse deste trabalho, realizam a cessão integral dos servidores com ônus para o município. Sabemos que a Lei do FUNDEF destinou os recursos do Fundo à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério, fixando, no seu artigo 7, a aplicação do limite mínimo de 60% dos recursos do Fundo para as despesas com a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Portanto, a realização dos convênios para cessão de professores do ensino fundamental conflita com as determinações da Lei do FUNDEF.

Importa neste trabalho elencar as possíveis relações entre as políticas locais e a legislação federal de ensino. No que diz respeito à política de valorização do magistério, é necessário perceber se os

---

<sup>110</sup> Segundo a Lei municipal nº 7565 de 21 de julho de 1989 que dispõe sobre o quadro de pessoal do magistério da prefeitura de Juiz de Fora, Art. 104 - Compete à Comissão Paritária decidir as questões relativas ao pessoal do Magistério, na forma do disposto no § 2º do art. 58, no parágrafo único do art. 69 e no parágrafo único do art. 95 desta Lei. Art. 105 - A Comissão Paritária é composta dos seguintes membros:I- 03 (três) servidores da Secretaria indicados pelo Secretário; II-03 (três) representantes da entidade Sindical representativa dos trabalhadores da rede municipal de ensino. Art. 106 - Os membros da Comissão serão designado pelo Prefeito Municipal, após indicação do Secretário (inciso I) e da entidade sindical (inciso 2). Art. 107 - As decisões da Comissão Paritária serão tomadas por maioria simples de votos. Parágrafo único - Na hipótese de empate na votação caberá ao Secretário Municipal de Educação proferir voto de minerva.

professores da rede municipal, cedidos às instituições privadas, continuam enquadrados nessa política, não a compreendendo somente como política salarial, mas também como política de formação profissional. Como os vencimentos desses professores cedidos são incluídos na Prestação de Contas Anual do Município estudado no valor legal a ser investido na remuneração do profissionais do Magistério, isso traz implicações para o financiamento do ensino público no município. No capítulo seguinte estabeleceremos relações financeiras com o fim de perceber a existência de impacto desse financiamento nos percentuais de investimento no ensino. É preciso ressaltar que a Lei Municipal do Magistério – Lei nº 7565/89 foi regulamentada em período anterior à Lei do FUNDEF, o que pode apontar para uma falta de adequação à nova realidade que levaria ao comprometimento do próprio objetivo da Lei de valorização do Magistério.

#### **4.3.6 – A cessão de professores no Programa Municipal de Bolsas de Estudo**

A Lei Orgânica determina que o financiamento público do ensino privado seja regulamentado por lei específica. A Lei nº 6657/84, que dispõe sobre o Programa Municipal de Bolsa de Estudo, constitui a legislação para esse fim, sendo estabelecidas periodicamente normas distintas para regular sua aplicação, através de Portarias, cujo conteúdo refere-se às condições para a realização dos convênios e relações de contrapartida para a disponibilização de vagas para o município, sintetizados no Anexo I. Em 09 de maio de 2005, foi aprovado o Decreto nº 8541 que regulamentou a cessão de servidores do Quadro do Magistério Municipal a entidades educacionais, assistenciais e benficiantes locais, alterando, parcialmente, o teor da Lei nº 6657/84. Tendo em vista que a Lei nº 6657/84 constitui não só referência para o estudo do período que nos propomos pesquisar, mas também, é instrumento de relação da política educacional no município com a do Estado brasileiro, compreendemos que seja importante referência para a nossa análise. Buscaremos perceber os mecanismos de operacionalização desse financiamento a partir do Decreto aprovado em 2005, em um segundo momento.

No artigo primeiro da Lei nº 6657/84 pode-se ver que a mesma foi aprovada visando ao cumprimento dos artigos 59 e 60 da Lei Federal nº 5692/71, que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Esses preceitos da Lei tratam, respectivamente, do percentual de

investimento em educação e da vedação, ao Poder Público, de criação ou auxílio financeiro às instituições que prestem serviços de ensino, que constituam duplicação desnecessária ou dispersão prejudicial de recursos humanos, a juízo do competente Conselho de Educação. No entanto, a vigência desses dispositivos cessaram com a aprovação de novos preceitos sobre a matéria na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 96. No nosso entendimento, essa Lei regulamentou importantes processos administrativos no campo educacional, chegando mesmo a definir uma política de atendimento educacional no município. Em conformidade com a Lei 5692/71, a permanência daqueles processos de financiamento do ensino tinham sua razão de ser. Entretanto, após a promulgação da Carta de 1988 e da LDB de 96 instaura-se um novo cenário, no qual essas formas de financiamento passaram a estar condicionadas à deficiência no atendimento da demanda educacional e a relacionar-se a processos amplos da política de atendimento e planejamento educacional.

A Lei nº 6657/84 prevê que os recursos utilizados para o financiamento das bolsas de estudo tenham dotação específica no orçamento municipal, conforme art.1º, parágrafo 2º, podendo advir, ainda, de subvenções, cotas de salário-educação, doações, das bolsas de estudo colocadas à disposição da Prefeitura por instituições ou estabelecimentos da rede particular de ensino, em coerência com o exposto no item 3.2 deste capítulo. Essa Lei também determina, no seu artigo 3.º, que a cessão de pessoal às instituições ou estabelecimentos da rede particular de ensino, realizadas através dos convênios, integrem o Programa Municipal de Bolsas de Estudo. Para isso estabelece, no seu parágrafo primeiro, que o número de bolsas, em cada instituição ou estabelecimento de ensino conveniado, seja igual ao quociente obtido pela divisão do montante despendido pela Prefeitura, na remuneração dos servidores cedidos, pelo valor da bolsa de estudo a ser concedido. Esses critérios sofreram, ao longo do tempo, alterações diversas, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

Nessa perspectiva, entende-se que as fontes de recursos citadas na Lei nº 6657/84 formariam um “fundo especial”<sup>111</sup> com o objetivo de ampliar o atendimento escolar através da rede privada de ensino, com o financiamento e gestão realizados pelo município. Porém, a legislação formulada e regulamentada após a Constituição Federal de 1988, destacando-se a LDB de 96 e a Lei nº

---

<sup>111</sup> Lei 6657/84, artigo 1º, parágrafo 3º.

9424/96 – Lei do FUNDEF, constituem um novo ordenamento com o qual não é compatível a regulamentação de recursos concedidos continuamente para a manutenção pública de vagas em escolas privadas. Com enfoque na vinculação de verbas para o ensino fundamental público, na redistribuição dos recursos de modo a reduzir as desigualdades no financiamento do ensino, na valorização do magistério e na regulamentação de regras gerais para a consecução dos objetivos legais, a Constituição e a Lei do FUNDEF<sup>112</sup>, compreendidas como ordenamento de abrangência nacional, determinam a realização de processos não compatíveis com a Lei nº 6657/84. A Lei local incorre em contradição quando possibilita a continuidade do processo de fornecimento de bolsas de estudo e estabelece programa específico para a operacionalização dessa concessão, definindo critérios que conotam a permanência, passando, ao mesmo tempo, a impressão de legalidade do processo.

Outra situação já superada refere-se à expansão do ensino fundamental completo ocorrida na rede municipal que veio a atingir um grande número de escolas que passaram a garantir cobertura da demanda do ensino fundamental, correspondente ao antigo 1º grau. Ocorre que, no artigo 5º da mesma Lei nº 6657/84, percebe-se constar a obrigação de controle da aprovação do aluno beneficiado com as bolsas de estudo concedidas enquanto as escolas da rede municipal de ensino não instituíssem as séries que lhes faltavam para completar o que hoje denominamos de ensino fundamental.

Na leitura do artigo 5º, inciso I, daquela Lei se constata, ainda, a destinação prioritária das bolsas de estudo nos estabelecimentos privados para os filhos de servidores municipais, enquanto as escolas da rede municipal de ensino não instituíssem as séries que lhes faltavam para completar o ensino obrigatório. A regulamentação dessa prioridade nos permite perceber a presença de forte conotação patrimonialista na formulação legal, vivificando a figura estamental e todas as suas características. Os interesses representados, nesse inciso, são individuais, porém travestidos de público. Porque contemplados em Lei, ganham formalidade, passando, assim, despercebidos pela coletividade. A partir do contexto político de democratização, que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que a defesa da escola pública estatal representou interesses

---

<sup>112</sup> As idéias de promoção da equidade constitui o “marketing” da Lei do FUNDEF, cuja implementação mostrou que o mecanismo legal formulado não fora capaz de alcançar esse intento.

mais universais, entendemos a permanência dessa concessão como exacerbação patrimonialista<sup>113</sup>. O grupo hegemônico no aparelho de estado conseguiu contemplar os seus interesses particulares a partir de uma formulação legal. Isso diz respeito ao que Faoro (2001) descreveu sobre a atuação dos legistas no Estado Patrimonial, cuja ordem legal representa as parcialidades. Percebe-se que, fundado na possibilidade constitucional de repasse de recurso público para estabelecimentos particulares de ensino, o Programa Municipal de Bolsas de Estudo atua em descompasso com o universo político em que se insere, contrariando preceitos constitucionais.

#### **4.3.7 – A regulamentação da Lei que institui o Programa Municipal de Bolsas de Estudo e a cessão de professores**

No período que antecedeu ao exercício de 2005 as regras para a deliberação dos convênios eram organizadas na forma de Parâmetros para a deliberação em âmbito interno da Secretaria de Educação<sup>114</sup>, firmando-se como procedimento administrativo antes de ser aprovada a sua regulamentação, ocorrida em 09 de maio de 2005, com a aprovação do Decreto nº 8541. Tal decreto, que regulamentou a cessão de servidores do quadro do magistério municipal a entidades educacionais, assistenciais e benficiantes, constitui-se importante referência neste estudo, não só por demonstrar a mudança de algumas regras utilizadas para deliberação, mas por revelar um movimento de organização e integração institucional a respeito dos convênios realizados entre o município e as instituições privadas para cessão de professores. No artigo 2º do Decreto, coube à Gerência de Educação Básica da Diretoria de Política Social – GEB/DPS<sup>115</sup> adotar as providências para a cessão dos servidores do Quadro do Magistério Municipal às entidades.

---

<sup>113</sup> Concessão diz respeito à permanência do repasse de recursos públicos às instituições privadas, já a exacerbação diz respeito à destinação das vagas especificamente aos filhos de servidores públicos.

<sup>114</sup> A Comissão Paritária constitui o espaço institucional de deliberação sobre os convênios. Seus membros se orientam, nessa função, pelos Parâmetros, ou seja, critérios para a aprovação dos convênios e cessão de professores, assunto a ser estudado no capítulo subsequente. O Anexo I, que se refere ao conteúdo desses parâmetros em diversos períodos, serviu como referência para o nosso estudo.

<sup>115</sup> Com a Lei municipal nº 10.937 – de 03 de junho de 2005, artigo 6º, inciso XI, a Secretaria de Educação de Juiz de Fora passou a constituir órgão da Administração Direta, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo, extinguindo-se a Gerência de Educação Básica.

Segundo esse mesmo decreto, no seu artigo 3, compete à Comissão Paritária, a que alude o art. 105, da Lei Municipal n.º 7565, de 21 de julho de 1989, a emissão de parecer favorável à cessão, uma vez constatado o atendimento das normas ali estabelecidas. No seu artigo 4, o Decreto elege para o acordo de cessão o convênio, a ser celebrado entre o Município e a Entidade em questão, com interveniência da DPS. Essa interveniência tinha o objetivo de se estabelecer o gerenciamento do processo de cessão, a partir da Gerência de Recursos Compartilhados, da Diretoria de Políticas Sociais que contava em sua estrutura com um setor especializado no gerenciamento dos convênios existentes no município. Os dados coletados neste estudo mostraram, no entanto, que tanto no período em que vigorou aquela estrutura, superada pela Lei que restabeleceu, como já referido, a Secretaria de Educação e extinguiu a Gerência de Recursos Compartilhados, como nos períodos anterior e posterior a tais mudanças, os procedimentos e os instrumentos para controle dos convênios relativos à cessão de professores não se alteraram. No capítulo seguinte aprofundaremos a reflexão sobre os instrumentos utilizados para a gestão desse processo.

O artigo 7 do Decreto nº 8541 prevê que o convênio para a cessão de professores a ser celebrado com as entidades confessionais, comunitárias e filantrópicas, terá os objetivos de: a - oferecer assistência educacional aos discentes; b - desenvolver ações de cooperação técnica e de assistência educacional; c - atender a alunos em situação de vulnerabilidade social, não matriculados na rede pública de ensino. Compreendemos que a oferta de assistência educacional aos discentes não diz respeito ao universo de discentes do município, que se constitui como uma questão que requer uma política abrangente, formulada a partir de investigação criteriosa da demanda e de planejamento das ações a serem desenvolvidas. A assistência educacional aos discentes, encarada como política pública, deve estar acoplada a políticas mais universalistas. Porém, as categorias de atendimento aos discentes, constituídas a partir da cessão de professores, se compreendidas como categorias de assistência educacional, realizadas a partir dos convênios, ficam restritas aos alunos atendidos pelas instituições conveniadas, configurando, portanto, uma ação que carece das condições para garantir o atendimento à demanda dos alunos da rede pública. No que diz respeito às ações de cooperação técnica e de assistência educacional, compreendemos que ambas se restringem à cooperação para a manutenção das instituições privadas conveniadas. O atendimento escolar, por sua vez, ocorre em função da demanda das instituições, não das

demandas do município que, conforme percebemos anteriormente, tem estrutura legal e operacional para o atendimento educacional de sua competência. Em relação ao atendimento de alunos em situação de vulnerabilidade social pode-se ponderar que à rede pública de ensino compete o atendimento a todos os discentes, de acordo com as competências constitucionais dos entes federativos e conforme os princípios educacionais da Constituição Federal e da LDB. Nos casos específicos de vulnerabilidade social, a rede de ensino municipal deveria ser capaz de receber os alunos, atuando em um trabalho integrado com projetos de assistência social. Porém, em nossa pesquisa não constatamos nenhum atendimento dessa natureza realizado através dos convênios estudados. Os alunos atendidos pelos convênios são matriculados na rede de ensino, atuando, os convênios, na complementação do atendimento dessa demanda. A categoria de atendimento pelo convênio, denominada reforço escolar, não substitui a matrícula na educação básica, já que recebem reforço escolar somente os alunos nela matriculados, sendo a matrícula condição para o recebimento do reforço. Isso descaracteriza a demanda de vagas, denotando, por outro lado, a existência de uma demanda das entidades de assistência, no sentido de garantir as condições financeiras para a prestação dos serviços a que se propõem.

Como forma de contrapartida à cessão, o artigo 8º, do referido Decreto, estipula que a entidade conveniada deve tratar os alunos atendidos pelos convênios como matriculados na rede municipal de ensino, sob a forma de turma vinculada a uma escola municipal, a ser definida pela administração municipal de ensino, como segundo endereço a partir da seguinte relação: 50% (cinquenta por cento) do número de turmas em relação ao número de servidores cedidos, Independente do número de alunos das turmas vinculadas, do número de turmas vinculadas e do número de professores cedidos generaliza-se essa relação de contrapartida, na qual buscaremos nos aprofundar no capítulo seguinte. Além dessa relação de contrapartida, há outro problema, a realidade aponta para a forma de convênio que se refere ao reforço escolar, que além de não constituir turma, realiza atendimento a alunos do ensino fundamental já matriculados na rede de ensino ou atendimento especializado à educação especial realizado em oficinas. Assim, somente os convênios firmados para o atendimento da educação infantil poder-se-iam constituir como possibilidade de formação de turmas, daí a dificuldade advinda da compreensão do objetivo do artigo em questão.

De acordo com o artigo 9, as instituições de educação especial deverão disponibilizar à GEB 08(oito) vagas por cada professor cedido. O seu parágrafo primeiro determina que cabe à Secretaria de Educação a seleção das pessoas portadoras de deficiência para preenchimento das vagas nas Escolas Especiais. Torna-se difícil entender tanto a integração da educação especial à rede pública como a democratização do ensino a partir dessa categoria, no que diz respeito aos atendimentos gerados pelos convênios. A política de inclusão social dos alunos com necessidades especiais, enfatizada no município estudado, aponta o ensino em turmas regulares como excelente alternativa para o processo de ensino-aprendizagem, com benefícios para todos os participantes desse processo. Nesse sentido, pode-se dizer que os convênios se direcionam na contra-mão dessa política. Por outro lado, pode-se compreender que a lei é sensível à necessidade de se criar alternativas educacionais que ofereçam a possibilidade de os responsáveis optarem pela escola e, portanto, pela educação que consideram adequada, nesse caso, em função das conhecidas mazelas da escola pública. Pode-se compreender, também, que, criadas com o fim de realização do atendimento educacional especializado, as instituições filantrópicas reivindicam sua permanência em um novo contexto, lutando pela continuidade na transferência de recursos públicos.

Percebe-se que o Decreto em questão traz, em todo o texto, a explicitação de concepções e instrumentos da gestão dos convênios a saber: a) a publicidade do processo: a cessão dos profissionais é ato público. O artigo 5 determina que, celebrado o convênio, a cessão dos servidores será efetivada mediante Portaria do Prefeito, ainda que os procedimentos sejam fundamentados na legislação pertinente, formulados a partir de processo público legislativo; b) o atendimento educacional: os professores do quadro do magistério municipal são cedidos, conforme o artigo 6, para o exercício das funções pedagógicas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Especial); c) a definição da carga horária do profissional cedido. O artigo 10 determina que o professor cedido para regência de turma terá jornada de 20 horas semanais de trabalho; d) condições de trabalho: o artigo 11 estabelece que a entidade conveniada deverá assegurar ao professor condições favoráveis ao desenvolvimento de suas atividades pedagógicas, enquanto o artigo 12 limita o número de alunos por turma aos critérios estabelecidos para o Sistema Municipal de Ensino; e) os instrumentos de controle do município: 1) o envio à SE, até o dia 10 (dez) do mês seguinte, da folha de presença mensal do

servidor cedido, devidamente assinada pelo mesmo e com carimbo do responsável pela escola, conforme artigo 13; 2) a entidade conveniada ficará sujeita à supervisão da SE, que procederá ao acompanhamento, controle e avaliação semestral do trabalho desenvolvido, cabendo às entidades enviar semestralmente à SE um relatório contendo informações sobre as atividades administrativas e pedagógicas executadas e o número de alunos e turmas atendidas (artigo 14); 3) conformidade do calendário escolar das entidades conveniadas com as diretrizes legais vigentes, cabendo à conveniada encaminhar uma cópia do mesmo para conhecimento, registro e arquivo da administração municipal (artigo 15); 4) a gratuidade aos alunos matriculados na escola conveniada, oriundos do Sistema Municipal (artigo 16); 5) a renovação do convênio, em cada exercício, ficará condicionada ao encaminhamento à administração municipal de ensino, pela entidade conveniada, dos seguintes documentos, conforme previsto no artigo 20: relação de servidores que atuaram no ano em curso, acompanhada da respectiva avaliação de desempenho; projeto pedagógico do estabelecimento, com as propostas reavaliadas e atualizadas; plano de trabalho de cada profissional; listagem de alunos por turmas, matriculados e atendidos (artigo 19). Essa renovação está condicionada ao parecer favorável da Comissão Paritária, mencionada no artigo 3, do referido Decreto.

A análise dos instrumentos de gestão constituídos pelo referido Decreto permite constatar a ausência de preocupação com a formação do professor cedido pela entidade conveniada. Não o autorizando, explicitamente, a comparecer aos processos de formação continuada promovidos pela administração municipal, deixa de comprometer a entidade conveniada com essa importante questão. Permite constatar, também, a ausência de regras para a designação do servidor público para atuar em instituição privada, gerando a possibilidade de privilégios no que diz respeito à escolha do local de trabalho, conforme veremos no capítulo seguinte. Excetuando-se essas questões, pode-se afirmar que os instrumentos originados do Decreto analisado cuidam de garantir a observância das regras do sistema municipal de ensino pela instituição conveniada, com margem para a adequação necessária no que tange à cessão de professores. Vale destacar aqui o único sentido de público implícito no texto. Ao estabelecer que a cessão se realizará através de ato público, aquele documento legal limita o significado de público àquilo que é manifesto, não sendo capaz de se relacionar ao que diz respeito à coletividade.

#### **4.4 - Uma reflexão geral no capítulo**

O estudo da legislação para o financiamento público do ensino privado, em âmbito do município, permitiu apreender algumas contradições existentes entre os interesses particulares e coletivos, mostrando na prática a afirmação de Pinheiro (1991) de que, embora o interesse geral esteja representado no Estado, na realidade concreta, o conflito se expressa na formulação legislativa ou na ausência da sua (re)formulação, quando se precisa quais são esses interesses. A partir da abordagem realizada neste capítulo, deparamo-nos com os seguintes conflitos: a) a prioridade na concessão das bolsas para os filhos de servidores do município, expressa na Lei nº 6657/84; b) a permanência do financiamento a instituições particulares, mesmo em face de condições sistêmicas para o atendimento público, priorizando a contemplação dos interesses das instituições privadas em lugar da destinação desses recursos à rede pública municipal, expressando o interesse das instituições conveniadas; c) a permanência desse financiamento, a despeito de condições sistêmicas para o atendimento público, expressando o interesse do poder público; d) a utilização do recurso público de cessão de professores para o atendimento de níveis e modalidade de ensino com problemas para o alcance da universalização, evidenciando, por um lado, no que diz respeito à educação infantil, a necessidade da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos, por outro, o interesse, por parte do poder público, na permanência dos convênios, já que o mesmo é utilizado, também, para o atendimento da demanda reprimida da educação infantil; e) a ausência da precisão sobre as normas, gerando a possibilidade de privilégios referentes à classe do magistério, no que concerne à designação para os locais de trabalho; f) a ausência de precisão sobre as normas vigentes, possibilitando a criação de regras alheias às do sistema de ensino, no que tange à relação do profissional cedido com a instituição tanto nas concepções de trabalho, quanto no que diz respeito a formação continuada do servidor.

Nesse contexto, o conteúdo público do Estado nos permite pensar a indução de políticas emancipatórias, já que essa se inscreve numa dimensão coletiva. Em um Estado democrático, esse conteúdo favorece a participação social e, em decorrência, a representação dos interesses coletivos. Trata-se de um processo com potencial para a ampliação do debate e formulação de políticas representativas dos interesses sociais. Porém, nisso há uma contradição, que consiste na

constatação de que o Estado, como poder público, é instância representativa, também, dos interesses privados, significando a permanência do conflito entre o público e o privado para a conquista da hegemonia nos mais diversos campos, entre esses o do ensino. Porém, se considerarmos a ampliação das desigualdades sociais como um processo que se direciona em via contrária ao da emancipação, podemos perceber a exigência de representação dos interesses coletivos, revelando a inclusão de uma demanda não atendida pelo sistema de ensino, a partir da ampliação da rede pública, na proporção dessa inclusão. Essa representação dos interesses coletivos se dá em face da formulação de políticas igualitárias que, pela própria concepção, opõem-se ao patrimonialismo o qual, no caso em questão, pode-se dizer clientelismo.

O processo de democratização do ensino compreendido como a ampliação igualitária das oportunidades de acesso e permanência do aluno na escola pública exige das instituições públicas a adequação dos seus procedimentos aos preceitos democráticos, viabilizando a implantação de práticas que permitam a abrangência dos processos políticos a todos os cidadãos. Isso significa a materialização do que compreendemos ser efetivamente um processo de democratização do ensino. Daí a importância de se compreender o espírito da lei para cumpri-la ou (re) formulá-la, em um processo dinâmico de adequação do discurso e da ação que tem como palco uma esfera pública em que há demanda do resgate de uma participação substantiva, formulando-se consensos e políticas mais universalistas, em oposição à fragmentação das ações nascidas unilateralmente na sociedade civil.

Neste capítulo verificamos que o município de Juiz de Fora é dotado de todas as prerrogativas legais e operacionais para o atendimento à demanda educacional da rede pública de ensino. A legislação municipal determina e operacionaliza a previsão da demanda e o planejamento do atendimento. A legislação federal que prevê a destinação de recursos públicos às escolas privadas condiciona essa destinação à deficiência no atendimento, para o caso de concessão de bolsas de estudo, porém determina, nesse caso, a imediata expansão da rede pública. Dessa forma, a continuidade desse financiamento não pode ser justificada pela hipótese de deficiência no atendimento escolar, uma vez que o município de Juiz de Fora é dotado de capacidade estratégica para esse atendimento. Os interesses que estão sendo representados nessa legislação são interesses das instituições privadas, que se beneficiam da cessão de profissionais servidores do

município para a realização de trabalhos de seu interesse. Resta questionar sobre os interesses do poder público municipal com a renovação anual desses convênios. Em que medida sua manutenção se apóia em carências e debilidade do sistema municipal de ensino?

## V – FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO PRIVADA: A CESSÃO DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA SOB DIVERSOS OLHARES

Parece razoável que, na luta pela emancipação da classe trabalhadora, se devam utilizar não apenas as técnicas e métodos administrativos desenvolvidos especificamente para esse fim, mas também todos aqueles que (...) representem uma contribuição técnica útil para tal propósito de emancipação. (...) Afinal, numa sociedade verdadeiramente democrática, em que a prioridade é o homem vivendo em colaboração recíproca, sem as marcas da dominação característica da sociedade de classes, continuará havendo, e certamente em maior medida, a necessidade da utilização racional dos recursos com vistas à realização dos fins (VÍTOR PARO).

As políticas educacionais têm na sua essência as demandas sociais e as concepções ideológicas hegemônicas no aparelho de estado que transformam demandas em necessidades para o Estado, enquanto materializam o seu atendimento nas formulações legais que devem ser, em sua implementação, integradas aos instrumentos de planejamento, de avaliação e de controle, exercidos pelas esferas governamentais e pela sociedade civil. Concebidas no Estado, as políticas refletem as suas tendências, partem do âmbito do consenso para o da coersão e, com isso, emanam poder, porque se consubstanciam em leis. Para Bobbio (1987, p. 101 a 112), num Estado democrático a esfera do poder coletivo é ampliada ao máximo possível, assim, pela natureza de sua concepção a lei, em um Estado democrático, deveria constituir sempre um instrumento de democratização. Entendemos, também, como O'Donnell (1993, p.126), que a lei é uma parte do Estado e fornece o seu tecido regular, constituído a partir da ordem social existente. Como essa ordem é desigual, os conflitos entre os interesses particulares e coletivos se inserem tanto na formulação como na implementação das leis e, portanto, das políticas educacionais. Assim, pode-se dizer que em uma democracia, as leis, também, refletem as contradições e os conflitos sociais, que podem ser percebidos nas políticas educacionais. Porém, ainda que a ordem social seja desigual, a característica fundamental da legalidade de uma ordem democrática diz respeito a ser universalista e igualitária.

Nesse sentido, as tendências pelos interesses coletivos ou particulares direcionam as políticas no sentido da democratização do ensino ou não. A percepção desses interesses e conflitos pode se realizar a partir da identificação das contradições no contexto de formulação das leis, na sua aplicação e na sua atualização, como no caso das Leis que autorizam a cessão de professores do município, da Lei que criou o Programa Municipal de Bolsas de Estudo e da Lei do Magistério,

analisadas no capítulo anterior. A partir dessa percepção dos interesses, conflitos e contradições no cenário em que se realizam os convênios estudados, identificamos o direcionamento das práticas políticas, questionando se ocorrem no sentido da democratização do ensino ou no sentido oposto. Por isso, numa perspectiva que considera a realização da democratização do ensino a partir da igualdade de condições para o acesso e a permanência de todos os alunos na escola pública de qualidade, questionamos se os convênios realizados entre o município e as instituições privadas educacionais constituem instrumentos capazes de contribuir para a democratização do ensino. Nessa perspectiva, buscamos conhecer os atores sociais e as instituições envolvidos na realização dos convênios e, com isso, compreender como esses atores percebem a democratização do ensino. Buscamos compreender, ainda, os interesses na permanência desses convênios e o seu significado. A permanência da realização dos convênios realizados entre o município e as instituições privadas de ensino para cessão de professores interessa ao município? Interessa às instituições conveniadas? Interessa, também, à classe do Magistério municipal? O que representam os convênios em termos de atendimento à demanda escolar no município? O que representam do ponto de vista financeiro? Quais as relações que se pode estabelecer entre esse financiamento e o atendimento à demanda escolar no município? Neste capítulo vamos discutir os dados coletados, considerando que as respostas às questões formuladas contribuem para elucidar as questões que orientam o estudo.

### **5.1 – Os dados específicos sobre o financiamento público e privado do ensino no município de Juiz de Fora**

O conhecimento dos convênios estudados implica a compreensão do processo sob o viés das normas, dos dados referentes ao sistema municipal de ensino e à rede de ensino no município, da atuação no espaço público dos sujeitos envolvidos nas deliberações sobre os convênios estudados, da percepção dos atores sociais que se inserem na implementação dos convênios e dos dados sobre o financiamento público e privado do ensino no município estudado. Desse conjunto de elementos, o cenário educacional e legislativo do município, no que se refere aos convênios em questão, foram analisados no capítulo anterior. Na continuidade deste estudo apresentamos o conjunto dos convênios e de instituições privadas conveniadas com o município com o fim de realização de trabalho educacional a partir da cessão de professores. O quadro a seguir representa

uma síntese dos dados desse conjunto, possibilitando perceber as informações gerais, com isso, contribuindo para a percepção inicial dos dados específicos dos convênios estudados e complementando, através das percepções dos atores sociais envolvidos, o conjunto dos elementos que orienta nossa percepção do modo como se realiza o financiamento em questão.

**Quadro nº 05 - SÍNTSE DOS DADOS DOS CONVÊNIOS PARA CESSÃO DE PROFESSORES - 1997 A 2005**

<b>IDENTIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES</b>				<b>Média prof ano</b>	<b>Média aluno atendido/ano</b>
<b>PROCESSO</b>	<b>ENTIDADE</b>	<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Período</b>		
11.334/80	Sociedade Eunice Weaver - Educandário Carlos Chagas	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	6	48
2346/74	Lar do Caminho - Instituto Allan Kardec	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	3	24
33.049/84	Instituto Jesus	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	3	24
4489/76	Instituto João Emílio	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	2	16
54.266/68	Lar Infantil Santa Luiza de Marilac	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	5	40
64.460/79	Instituto Virgem Poderosa	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	7	56
74.202/89	Obra Sociais Santa Rita de Cássia - Assistência Lar Borboleta	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	2	16
84.609/79	Infantil Menino Jesus**	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 04	7	56
9259/91	Creche e Ação Comunitária Sol Nascente	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	1	8
10260/92	Creche Comunitária Arco Iris	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	1	8
114.753/92	Creche Criança Esperança	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	3	24
124610/79	Infantil São Vicente de Paulo	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 05	10	80
134588/05	Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade*	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	98 a 05	9	72
144.611/79	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	12	48
152.813/89	Instituto Médico Psico Pedagógico - IMMEPP	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	6	24
162.426/93	Quintal Mágico	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	5	20
173.154/89	Associação Livre Apoio ao Excepcional - ALAE	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 05	5	20
188062/83	Escola Particular Carolina de Assis* <sup>116</sup>	Particular	97 a 05	16	128
191931/93	Aldeia SOS*	Assoc Civil - Filantrópica	97 a 00	3	24
206388/90	Obras Sociais Bom Pastor*	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 99	2	16
214275/96	Fundação Espírita Nossa Lar**	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 99	1	8
221931/93	Instituto Maria**	Assoc Civil – Confessional -Filantrópica	97 a 99	2	16
<b>TOTAIS</b>				<b>111</b>	<b>776</b>

Fontes: Processos Administrativos, Livro de Atas da Comissão Paritária, Entrevistas aos responsáveis pelas instituições e Atos do Governo.

\* Ver a seguir referência a essas escolas que foram municipalizadas conforme Lei municipal específica.

\*\* Convênios encerrados: Infantil Menino Jesus encerrado em dez/ 2004. Fundação Espírita Nossa Lar e Instituto Maria encerrado em dez/1999.

<b>LEGENDA DO QUADRO 05</b>	
	Reforço Escolar - Abrigo
	Reforço Escolar Aberto à comunidade
	Educação Infantil
	Educação Especial
	Ensino Fundamental
	Ensino Fundamental e Educação Infantil

<sup>116</sup> A Fábrica de Tecidos São João Evangelista S/A manteve a Escola Particular Carolina de Assis até setembro de 2006, realizando para isso, convênios com o município, com o fim de cessão de professores do município. A Lei municipal nº 11.203/2006 dispõe sobre a municipalização dessa escola que, passou a ser denominada: Escola Municipal Carolina de Assis – Educação Infantil – Ensino Fundamental, integrando a rede municipal de ensino de Juiz de Fora.

**Quadro nº 06: Resumo do Atendimento/ano por modalidade de convênio**

Modalidade de Convênio	Contrapartida dos convênios	Média atendimento / ano
Reforço Escolar - Abrigo	8 alunos atendidos para cada professor cedido	40
Reforço Escolar Aberto à comunidade	8 alunos atendidos para cada professor cedido	72
Educação Infantil	8 alunos atendidos para cada professor cedido	408
Educação Especial	4 alunos atendidos para cada professor cedido <sup>117</sup>	112
Ensino Fundamental	8 alunos atendidos para cada professor cedido	144

Nesse conjunto, vale ressaltar que, das vinte e duas instituições de ensino conveniadas com o município de Juiz de Fora, quatro foram municipalizadas<sup>118</sup>: Escola Particular Carolina de Assis, Escola Georg Rodenbach - Aldeia SOS, Obras Sociais Bom Pastor e Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade. Esse processo significou a ampliação do acesso ao ensino público no que se refere aos níveis de ensino fundamental e educação infantil. Na vigência dos convênios com essas escolas o município atendia a 8 alunos para cada professor cedido, representando o atendimento total, nessas escolas, de 240 alunos. Com sua municipalização, o município passou a atender a 1200 alunos, entre os quais, 300 alunos matriculados, atualmente, em regime de tempo integral<sup>119</sup>. Percebemos que, nesse caso, ocorreu um movimento inverso ao dos convênios, significando uma publicização do ensino privado, paradigma que concretizado, conforme a legislação que municipalizou as instituições privadas de ensino, direciona-se no sentido da democratização do ensino, visto que, substantiva a ampliação do acesso à escola pública,

---

<sup>117</sup> Consta nos Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária a relação de 3 alunos atendidos para cada professor cedido no convênio escolaridade e a relação de 5 alunos atendidos para cada professor cedido no convênio para atendimento especializado. Por não haver dados disponíveis no material que examinamos a respeito da quantidade de atendimentos em cada um desses tipos de convênio, trataremos os dois tipos de convênios em uma modalidade de atendimento e a referência para a contrapartida será a média entre as duas modalidades, no que diz respeito à contrapartida a relação média é de 4 alunos para cada professor cedido.

<sup>118</sup> A Lei Municipal nº 11.203/06 cria a Escola Municipal Carolina de Assis a partir da municipalização da Escola Particular Carolina de Assis. A Lei Municipal nº 11.204/06 cria a Escola Municipal Maria José Vilela de Andrade a partir da municipalização da Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade. A Lei Municipal nº 9697/99 cria a Escola Municipal Bom Pastor a partir da municipalização da Escola Bom Pastor. A Lei Municipal nº 9759/00 cria a Escola Municipal Georg Rodenbach a partir da municipalização da Escola Georg Rodenbach, mantida pela ALDEIA SOS/JF. Segundo essas Leis, que municipalizaram o atendimento educacional nessas escolas, essa municipalização consistiu na cessão ao município de todos os direitos de uso do registro da Escola junto aos órgãos estaduais de educação do Estado de Minas Gerais e na cessão ao município, através do regime de comodato (o comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, segundo o artigo 579 do Código Civil) das dependências das escolas, sem que o município se responsabilize por qualquer tipo de débito contraído pela entidade mantenedora no período anterior ao da municipalização. O município passou a ser responsável por todas as despesas decorrentes do funcionamento regular das escolas, que passaram a integrar a Rede Municipal de Ensino.

<sup>119</sup> Fonte: consulta aos diretores das referidas escolas.

inclusive com o atendimento integral em algumas escolas. Embora a análise das relações que se possam estabelecer entre o atendimento da demanda educacional, as despesas públicas por aluno e a qualidade do ensino, realizado no período anterior e posterior ao da municipalização, seja interessante no sentido de comparar a realização dessas despesas quando envolvem a manutenção desse tipo de estrutura escolar, não a fizemos por não se constituir como objetivo do trabalho em questão, no qual nos detivemos a observar se tais ações no município se direcionam no sentido da ampliação do atendimento do ensino público.

Os quadros 05 e 06 contêm dados para a caracterização dos convênios e das instituições conveniadas com o município. Tais informações inscrevem-se em um contexto sócio-político, cuja busca de significado tem continuidade nas entrevistas e análise documental realizadas neste estudo. Nele, pode-se perceber que as vinte e duas instituições conveniadas com o município realizam o atendimento em média de 776 alunos por ano, a partir da cessão de uma média anual de 111 professores do quadro do Magistério municipal. Esse atendimento é realizado através de modalidades distintas de convênios: reforço escolar abrigo, reforço escolar aberto à comunidade, educação infantil, educação especial e ensino fundamental. Pode-se ver que todas as instituições conveniadas, à exceção da Escola Particular Carolina de Assis, são filantrópicas, característica exigida pela Carta Magna de 1988 para que o Estado realize acordos educacionais com as instituições privadas. A maior parte das instituições conveniadas realiza o atendimento à educação infantil, nível de ensino em que, também, há mais atendimentos através dos convênios e dificuldades no município para a universalização do atendimento à demanda. Na atividade educacional de reforço escolar realizada através dos convênios estudados, os alunos realizam estudos complementares aos das escolas regulares, sendo auxiliados em suas dificuldades de aprendizagem. Essa modalidade de convênio realiza-se em instituições que abrigam crianças em ‘situação de risco’<sup>120</sup> e, ainda, em instituições que realizam trabalhos assistenciais integrados às comunidades em que se inserem<sup>121</sup>. Realizaremos, neste capítulo, o estudo dos dados específicos dos convênios realizados entre o município e as instituições constantes no quadro 05. Tais estudos incluem as análises financeiras das despesas realizadas com os convênios para cessão de

---

<sup>120</sup> Termo usado pelos responsáveis das instituições que trabalham com essa modalidade de convênio para designar as crianças que são encaminhadas a essas instituições pelos Conselhos Tutelares.

<sup>121</sup> Não realizamos entrevistas com todas as instituições e respectivos professores cedidos, porém, procuramos conhecer aspectos gerais de todas as instituições conveniadas com o município.

professores entre 1997 e 2005, da documentação pública que se relaciona a esses convênios e ao seu financiamento e das entrevistas realizadas com os representantes das instituições conveniadas, do poder executivo, do poder legislativo, das instituições conveniadas e com os professores cedidos.

### **5.1.1 – As relações entre os valores públicos investidos no ensino público e no ensino privado no município**

Nossa compreensão a respeito da análise das receitas e gastos em educação é de que deve ser realizada a partir da observação dos componentes orçamentários explicitados no roteiro elaborado<sup>122</sup> e apresentado por Davies (2001). O autor explicita os documentos necessários para uma análise dessa natureza. Segundo ele, na realização dessa análise deve-se considerar, em determinado período, além do exame de orçamentos, balancetes e balanços gerais das prefeituras pesquisadas, a Lei nº 4320 de 1964<sup>123</sup>, a Lei nº 7.348 de 1985, os artigos relativos a recursos para a educação na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 96, a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.424 de 1996, o Decreto Federal nº 2.264 de 1997, a Resolução nº 03 de 1997 e o Parecer nº 26 de 1997 do Conselho Nacional de Educação – CNE, e, ainda, o exame da bibliografia a esse respeito, referenciada pelo autor (DAVIES 2001, p. 49 e 93). Propomos alcançar os objetivos para a questão de estudo deste trabalho a partir das seguintes faces da realidade estudada: as percepções dos atores sociais envolvidos no processo, a documentação pública produzida no espaço institucional a esse respeito, a legislação municipal e federal pertinente e as relações entre o atendimento educacional e as despesas com o ensino no município. No que tange às despesas com o ensino, consideramos suficientes, para atingir os objetivos propostos, os valores que se referem aos gastos em educação, constantes na Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora referente ao exercício de 1997 e nas Prestações de

---

<sup>122</sup> Davies (2001, p. 49-92) apresenta um roteiro para a análise dos gastos em educação. Esse roteiro foi elaborado a partir da experiência do autor no exame de orçamentos, balancetes e balanços gerais das prefeituras de Niterói, São Gonçalo e São João de Meriti no período de 1989-1995, além dos orçamentos de 18 prefeituras fluminenses para 1998, dos orçamentos da educação do governo estadual do Rio de Janeiro para 1997e 1998, das prestações de contas de 1998 e 1999 da prefeitura do Rio de Janeiro, do estudo realizado sobre os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas Estaduais e bibliografia indicada pelo autor.

<sup>123</sup> Considerando todas as alterações nela introduzidas e vigentes no ano do orçamento ou balanço que será analisado.

Contas Anuais do Município de Juiz de Fora - PCA, Anexos I, II e III, no período de 1998 a 2005.

Ainda que não tenhamos a pretensão de realizar, neste trabalho, uma análise orçamentária dos gastos do município em educação, algumas questões foram observadas a esse respeito. De acordo com Davies (2004, p.73), as interpretações dos Tribunais de Contas se materializam em instruções normativas, resoluções ou deliberações. Para ele, na prática, as interpretações dos Tribunais de Contas Estaduais – TCE acabam sendo mais importantes do que as disposições constitucionais ou da LDB, “pois, os governos procuram seguir essas interpretações (quando lhes interessam,...) na prestação de contas” (ibid 2001, p. 50). Explica o autor que seguem tais interpretações “e não necessariamente as disposições da LDB ou de pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação”(ibidem, 2004, p.73). Sobre esse respeito, percebemos que o município seguiu tais orientações do TCEMG no que se refere à inclusão das receitas de ‘Multas e Juros de Mora’ e da ‘Dívida Ativa’ decorrente dos impostos arrecadados. Essas orientações não compreendiam a discriminação dessas receitas tributárias<sup>124</sup> no período anterior ao exercício de 2002. A Instrução Normativa – IN 02/2002 – TCE/MG revogou a IN de 02/1997 do mesmo órgão, realizando algumas alterações na IN de 97. No que diz respeito às receitas de ‘Multas e Juros de Mora’ e da ‘Dívida Ativa’ decorrentes de impostos, a IN de 2002 instruiu que as mesmas fossem incluídas a partir de 03/11/2002, na base de cálculo para aplicação do limite constitucional de 25%<sup>125</sup>. Com isso, percebemos que os valores relativos ao mínimo de 25% das receitas de ‘Multas e Juros de Mora’ e da ‘Dívida Ativa’, que deveriam ser destinados ao ensino,

---

<sup>124</sup> A partir de 1998 iniciou-se no município um trabalho de melhoria da qualidade dos dados informados no Documento de Arrecadação Municipal – DAM, de cujo processamento decorre a classificação contábil das receitas. Esse documento foi aprimorado gradualmente, a partir daquele ano, quando passou de uma emissão e processamento manual para um estágio de desenvolvimento do sistema informacional, até alcançar a emissão eletrônica com a implantação do código de barras para o DAM, alcançando, com isso, o respectivo detalhamento dos códigos de receita no sistema de processamento da arrecadação no município. Assim, até 2001 os valores referentes à contabilização da Dívida Ativa e das Multas e Juros de Mora eram informados sem a discriminação das receitas que formavam os grupos de receitas tributárias e não tributárias. Outra dificuldade nesse campo diz respeito à existência, no município estudado, de um sistema para o processamento dos dados tributários sem interligação com o sistema contábil, disso decorrendo o desenvolvimento independente dos dois sistemas, causando lentidão nas alterações que, envolviam múltiplos parâmetros e linguagens de programação diversas.

<sup>125</sup> A Instrução Normativa nº 02/2002 TCE/MG foi publicada em novembro de 2002 e contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da CF de 1988, do art. 201 da Constituição Estadual, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República, da Emenda Constitucional nº 14/96 e das Leis Federais nº 9.394/96 e nº 9.424/96.

não integraram os percentuais aplicados no ensino no período anterior a 2002, como deveria ter ocorrido.

Antes de iniciarmos a análise dos dados relativos ao financiamento público do ensino público e privado, realizado a partir dos convênios para cessão de professores às instituições de ensino privadas, é importante esclarecer que deixamos de tratar dos convênios realizados com as instituições de educação especial, pelas peculiaridades que caracterizam essa modalidade de ensino no município de Juiz de Fora. Realiza-se no município um trabalho educacional na perspectiva da inclusão social, não sendo realizadas matrículas diferenciadas para a educação especial. Assim, nas escolas municipais, são atendidos alunos com necessidades especiais a partir de um suporte educacional realizado pela Supervisão de Atenção à Educação na Diversidade. Com isso, as despesas com Educação Especial, explicitadas na Prestação de Contas Anual – Anexo II do município, são pouco significativas e relacionam-se a um complemento desse trabalho de suporte. Nessa perspectiva, a educação especial não é uma especificidade, apesar de no censo escolar da rede pública municipal computarem-se as necessidades especiais. Em conformidade com essa perspectiva, consideraremos que os dados das matrículas no município referem-se ao conjunto de alunos atendidos na rede municipal de ensino e também para os casos dos convênios para com instituições de ensino especial, como será referido no item 5.2, ao abordar a percepção dos atores sociais envolvidos nesses convênios.

### **5.1.2 - As despesas públicas com a realização dos convênios para cessão de professores às instituições privadas de ensino**

A análise dos dados referentes aos convênios realizados para a cessão de professores do município às instituições de ensino privadas abrangeu o período de 1997 a 2005 e alcançou o total dos valores investidos nesses convênios em cada exercício a partir da única referência financeira (implícita) existente nos convênios, o vínculo empregatício dos servidores cedidos. Desse modo, as despesas com os vencimentos dos professores cedidos foi a referência utilizada para o cálculo das despesas realizadas com os convênios e, conforme demonstrado no capítulo

III, chegamos a uma síntese dessas despesas no período estudado<sup>126</sup>, importante dado para o estudo do financiamento realizado neste capítulo. Atribuímos significado aos dados a partir das relações que se pode estabelecer entre as despesas realizadas a partir dos convênios com as instituições privadas de ensino para cessão de professores (que denominamos de despesa pública com o ensino privado) e as despesas públicas realizadas com o ensino público (que denominamos despesa pública com ensino público). Nessa perspectiva, foi possível realizar comparações entre as despesas e o atendimento à demanda educacional realizados na rede de ensino pública e nas instituições conveniadas<sup>127</sup>. Na tabela 12, a variação no valor da ‘despesa média por aluno ano’ está relacionada à variação no número de professores e à variação do percentual relativo à atualização dos vencimentos dos professores cedidos. O número de alunos atendidos por ano relaciona-se à quantidade de aluno em cada modalidade de atendimento dos convênios, por professor cedido. Para possibilitar as relações com o número de alunos atendidos pelos convênios, a média do número desses alunos no período tornou-se a medida mais apropriada, conforme explicitado no capítulo III.

**Tabela nº 12 Despesas municipais – convênios para cessão de professores a escolas privadas**

Exercício	Despesa média total / ano	Média de atendimentos / ano	Despesa média /aluno/ano
1997	2107032.81	776	2715.25
1998	2325277.05	776	2996.49
1999	2078228.23	776	2678.13
2000	1908087.04	776	2458.88
2001	1831621.06	776	2360.34
2002	1818154.89	776	2342.98
2003	2011171.15	776	2591.72
2004	1965532.05	776	2532.90
2005	1713236.25	776	2207.78

Fontes: Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora Valores atualizados até setembro de 2006 pelo IPCA.

Os dados da tabela 12 mostram o número de professores cedidos e a despesa média realizada anualmente com essa cessão de professores do município às instituições de ensino privadas, o número médio de alunos atendidos pelos convênios e o gasto médio realizado anualmente com cada aluno atendido pelos convênios estudados. Também se pode perceber que no período de

<sup>126</sup>Como a referência para os cálculos diz respeito aos vencimentos dos professores, significa que o valor médio gasto por aluno é igual em qualquer nível de ensino que o professor atuar.

<sup>127</sup> Para essas comparações não realizamos a atualização monetária dos dados coletados nas Prestações de Contas do Município. Medimos as despesas realizadas em cada esfera.

1997 a 2005 as despesas realizadas com os convênios decresceram 21,79%. Isso ocorreu em conformidade com as restrições aos convênios percebidas, também, no discurso dos representantes institucionais em sua atuação na Comissão Paritária. No ano de 1999 foram encerrados três convênios e em 2000 foi encerrado um convênio<sup>128</sup>. Nos exercícios de 2003 e 2004 ocorreu o aumento da cessão de professores sem a realização de novos convênios, significando que houve o aumento da quantidade de professores cedidos em escolas conveniadas anteriormente, porém esse aumento na cessão não representou a elevação dos gastos devido à relação com os níveis de enquadramento do quadro de cargos e salários da Classe do Magistério Municipal.

### **5.1.3 – A participação dos convênios para cessão de professores no atendimento da demanda educacional**

Quando refletimos sobre a aplicação dos recursos públicos no ensino público e no ensino privado, torna-se necessária a comparação entre os mesmos, visto que nessas comparações pode-se perceber o direcionamento das ações implementadas no município que se referem à administração dos recursos públicos. A esse respeito, deve-se considerar que os convênios para cessão de professores às instituições de ensino privadas, celebrados de modo contínuo, em contraposição à legislação vigente, podem vigorar em desrespeito à “utilização racional dos recursos com vistas à realização dos fins” (PARO 2003, p.78). Obviamente que tais fins inscrevem-se, conforme disse o autor na epígrafe deste capítulo, “numa sociedade verdadeiramente democrática, em que a prioridade é o homem vivendo em colaboração recíproca”. Diante disso, compreendendo a escola pública como local ideal para a realização das práticas educacionais democráticas, consideramos que o seu financiamento torna-se a garantia da qualidade dessas práticas. Os dados coletados permitem a comparação da aplicação dos recursos públicos no ensino público e no ensino privado, por isso, neste sub-item, buscaremos estabelecer relações entre as práticas existentes na gestão desses recursos, com o fim de perceber a dimensão financeira e o direcionamento dessa prática. Iniciamos com a relação entre o atendimento à

---

<sup>128</sup> A variação do número de professores pode acontecer sem o encerramento ou início dos convênios, pode realizar-se pelo aumento ou diminuição do número de professores cedidos nos convênios existentes.

demandas educacionais na rede pública municipal e nos convênios. No início deste item apresentamos os quadros 05 e 06 que sintetizam algumas informações importantes referentes aos convênios, entre as quais se pode perceber não só que metade das instituições conveniadas atende à educação infantil, mas também que um número maior que a metade do total de atendimentos dos convênios refere-se a esse nível de ensino.

**Tabela nº 13 - Comparativo do atendimento educacional na rede pública e nos convênios – educação infantil – 1997 a 2005<sup>129</sup>**

exercício	matrículas	atendimentos	% convênios	público	privado	% convênios
	rede pública	convênio		valor aplicado	valor aplicado	
1997					1107822.00	
1998				4421110.45	1222567.92	27.65
1999	7729	408	5.28	4557422.94	1092677.04	23.98
2000	7917	408	5.15	4736228.95	1003223.04	21.18
2001	9582	408	4.26	6776779.15	963018.72	14.21
2002	9226	408	4.42	14483660.08	955935.84	6.60
2003	9866	408	4.14	9892611.00	1057421.76	10.69
2004	8149	408	5.01	10348733.95	1033423.20	9.99
2005	7991	408	5.11	11665644.18	900774.24	7.72

Fontes: Censo Escolar INEP/MEC, Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora.

No que tange ao atendimento da demanda educacional de educação infantil, podemos perceber, conforme a tabela acima, que o seu crescimento foi interrompido em 2003. No período de 1999 a 2003 (5 anos) alcançou o crescimento de 27,64% no atendimento dessa demanda educacional e em dois anos esse número decresceu 19%, sem, contudo, poder-se relacionar essa queda no número de matrículas à redução da demanda desse nível de ensino, como se pôde ver no capítulo anterior. Ocorre que, em 2004, iniciou-se, na rede municipal de ensino de Juiz de Fora, a ampliação gradual do ensino fundamental para nove anos, com a realização da matrícula inicial nesse nível de ensino, a partir dos seis anos de idade<sup>130</sup>, com a consequente redução das matrículas da educação infantil. Isso não significou a redução no número de atendimentos realizados pelos convênios, porém percebemos uma redução de 14,81% das despesas no período de 2004 a 2005, decorrentes dos convênios celebrados com as instituições que atendem ao ensino

<sup>129</sup> As lacunas em alguns campos das Tabelas 13, 14 e 15 correspondem à ausência de informação na documentação examinada sobre tais dados.

<sup>130</sup> Resolução 012/05 – SE de Juiz de Fora, artigos 14 e 16.

infantil, visto que essas despesas variam em função do número de professores cedidos e dos seus vencimentos.

Na realização do atendimento da educação infantil, as instituições privadas conveniadas no período de 1999 a 2005 absorveram em média 4,77% da demanda educacional do município. Para isso o município gastou, no mesmo período, em média 13,48% do valor total investido na educação infantil da rede pública de ensino. A aplicação desse percentual mais elevado nos gastos do que no atendimento indica que a realização das despesas com os convênios, quando comparada com as mesmas despesas realizadas na escola pública, parece não ter levado em conta o princípio da racionalização<sup>131</sup> dos gastos, questão que abordaremos adiante. No que diz respeito ao atendimento da demanda educacional, percebemos que o número de atendimentos da educação infantil decresceu nos últimos 2 anos em um percentual aproximado ao dos alunos que foram atendidos pelos convênios em quatro anos. No entanto, os percentuais de atendimentos a partir dos convênios, para a educação infantil, não tiveram decréscimo nos últimos dois anos e não corresponderam ao déficit no atendimento da demanda pública de educação infantil, criado pela queda no atendimento público. Como vimos no capítulo anterior, ainda há uma demanda pública sem atendimento nesse nível de ensino, porém a transferência do atendimento dos alunos de 6 anos para o ensino fundamental não significou o atendimento da demanda reprimida, tampouco o fim dos convênios para atendimento da educação infantil. A redução no atendimento público a essa demanda indica, de um lado, o descumprimento das obrigações educacionais do Estado, e, de outro, quando relacionado aos convênios, mostram que os mesmos não constituem alternativa do município para a ampliação desse atendimento, pois, em face da queda no atendimento público, o atendimento em tais convênios se manteve estável. Constatamos, portanto que, ainda que os convênios atendam a uma parcela da demanda de ensino infantil, no que tange ao atendimento global dessa demanda, os convênios realizados para cessão de professores têm por fim o atendimento a uma demanda específica, que não corresponde à demanda pública.

---

<sup>131</sup> Aplicação dos recursos públicos de modo que obtenha o melhor resultado para a atividade pública.

**Tabela nº 14: Comparativo do atendimento educacional na rede pública municipal e nos convênios - ensino fundamental – 1997 a 2005**

exercício	matrículas	atendimentos	% convênios	público	privado	% convênios
	rede pública	convênio		valor aplicado	valor aplicado	
1997	26786	144	0.54		390996.00	
1998	32695	144	0.44	39637744.39	431494.56	1.09
1999	33466	144	0.43	39562021.08	385650.72	0.97
2000	34687	144	0.42	40217095.17	354078.72	0.88
2001	35466	144	0.41	42181572.85	339888.96	0.81
2002	37055	144	0.39	36848106.82	337389.12	0.92
2003	37807	144	0.38	42336124.02	373207.68	0.88
2004	40102	144	0.36	46610168.84	364737.60	0.78
2005	39520	144	0.36	49967135.09	317920.32	0.64

Fontes: Censo Escolar INEP/MEC, Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora.

No ensino fundamental nota-se o crescimento das matrículas na rede pública municipal a partir de 1998, sem que tenha havido um crescimento proporcional dos convênios que mantiveram uma taxa de atendimento educacional em média de 0,40 % da demanda do município no período de 1998 a 2005. No mesmo período os convênios absorveram, em média, 0,87% do valor total gasto no ensino fundamental. Os dados revelam que a existência desses convênios no nível de ensino fundamental não se justifica pelo déficit no atendimento dessa demanda, pois, atualmente, as políticas implementadas para o atendimento da demanda desse nível de ensino visam a sua universalização e se aproximaram desse objetivo no município de Juiz de Fora, atingindo 98,1% de escolarização nesse nível de ensino. No entanto, pode-se perceber, a partir da comparação entre a taxa de atendimento à demanda educacional e os percentuais aplicados, referentes aos convênios, que os valores gastos com sua operacionalização são superiores ao atendimento escolar realizado pela rede municipal de ensino.

**Tabela nº 15: Comparativo do atendimento educacional na rede pública municipal e nos convênios - reforço escolar – 1997 a 2005**

exercício	matrículas	atendimentos	% convênios	público	privado	% convênios
	rede pública	convênio		valor aplicado	valor aplicado	
1997	26786	112	0.42	0.00	304108.00	
1998	32695	112	0.34	39637744.39	335606.88	0.85
1999	33466	112	0.33	39562021.08	299950.56	0.76
2000	34687	112	0.32	40217095.17	275394.56	0.68
2001	35466	112	0.32	42181572.85	264358.08	0.63
2002	37055	112	0.30	36848106.82	262413.76	0.71
2003	37807	112	0.30	42336124.02	290272.64	0.69
2004	40102	112	0.28	46610168.84	283684.80	0.61
2005	39520	112	0.28	49967135.09	247271.36	0.49

Fontes: Censo Escolar INEP/MEC, Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora.

A realização dos convênios para o reforço escolar incide sobre os alunos já matriculados no ensino fundamental, por isso a referência para as despesas por aluno/ano com essa modalidade de ensino foi a despesa com o nível de ensino fundamental. Deve-se considerar, porém, que, se essa modalidade de ensino complementar incidisse sobre o total de alunos matriculados, os custos seriam, consideravelmente menores, face à redução da carga horária e consequentemente, do quadro de professores. Nos itens 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4 e 5.2.5 são citados, pelos atores sociais envolvidos nesse processo educacional, ao serem por nós entrevistados, benefícios complementares ao ensino público realizados por esses convênios. Não discutiremos, neste trabalho, o processo de ensino e aprendizagem inscrito numa dimensão de qualidade do ensino público que consideramos ideal, por isso cabe-nos considerar a efetividade de tais benefícios como apontados pelos atores neles envolvidos. A única referência que fornece dados para a comparação, no caso desses convênios, é o ensino fundamental, já que eles visam ao atendimento dos alunos desse nível de ensino. A despeito desses benefícios, como nos outros tipos de convênios, a despesa pública destes é proporcionalmente superior à despesa pública no ensino público. Se compararmos o atendimento dos convênios na modalidade reforço escolar ao atendimento público do ensino fundamental, percebemos que, em média, apenas 0,31% dos alunos desse nível de ensino recebem o apoio educacional a partir desses convênios e que se gasta para isso, em média, 0,68% dos valores aplicados no ensino fundamental. Esse percentual médio parece insignificante, porém, considerando os valores gastos com o ensino público em 2005, percebe-se que se os valores gastos com os convênios fossem aplicados no mesmo tipo de

reforço escolar na rede pública de ensino, elevar-se-ia esse atendimento de 112 alunos para 251 alunos. Fica perceptível na análise dessa modalidade de convênio a reduzida taxa de atendimento em um acompanhamento educacional cujas qualidades são enfatizadas pelos atores sociais envolvidos, como poderemos notar nas entrevistas a tais sujeitos. Preocupa-nos a exclusão do percentual de 99,69% dos alunos da rede pública de ações que visam à melhoria da qualidade do ensino, revelando que tais iniciativas são restritas a uma minoria, ainda que o benefício desses convênios se justifique em determinadas situações<sup>132</sup>. Isso mostra a exigência das práticas democráticas como via de universalização não só do ensino, mas do ensino de qualidade. Referimo-nos anteriormente à intenção de estabelecer relações comparativas, com isso, pode-se perceber que a escola pública torna-se o espaço apropriado para a aplicação racional dos recursos para o alcance dos fins e no que diz respeito ao financiamento público do ensino público e do ensino privado, as relações serão estabelecidas a seguir.

#### **5.1.4 – As despesas públicas no ensino público e no ensino privado**

As relações a que procederemos aqui fazem-se sob o mesmo escopo das estabelecidas no sub-item anterior. Considerando que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 213 e a LDB de 96, no seu artigo 77 e artigo 70, inciso VI, autorizaram o repasse de recursos públicos para as instituições de ensino privadas, ainda que entendamos que tais recursos não devessem integrar as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Público), uma vez efetuados, deveriam, no mínimo serem demonstrados. No caso da cessão de professores a incorporação das despesas públicas com os professores cedidos às escolas privadas aos gastos com MDE ocorre no município estudado de modo regular, fazendo com que os gastos públicos com o ensino privado sejam compreendidos como despesas com o ensino público. Isso acontece porque os convênios para tal cessão têm a sua origem, realização e encerramento restritos ao âmbito da Secretaria de Educação, não realizando nenhuma interface com os processos de gestão financeira e contábil do

---

<sup>132</sup>Nessa minoria incluem-se os convênios celebrados com as instituições Educandário Carlos Chagas e Lar do Caminho, que realizam um trabalho assistencial, abrigando as crianças em situação de risco. Nesse trabalho, os convênios para o reforço escolar têm o objetivo específico de atendimento dessas crianças. Além desse reforço escolar em regime de abrigo, no Instituto Jesus e no Instituto João Emílio, também se realiza um trabalho assistencial em que os convênios para o reforço escolar funcionam em regime aberto à comunidade, com o estabelecimento de regras para o atendimento elaborado pelas instituições.

município, não se fazendo, com isso, um controle financeiro efetivo dessa atividade. Assim, ao estudarmos os processos administrativos referentes à cessão dos professores da rede pública municipal às instituições de ensino privadas, confirmamos que essa cessão realiza-se, indevidamente, a partir das despesas com MDE, sendo demonstrada na prestação de contas do município como gastos com o Magistério público municipal, quando na realidade foram aplicadas no ensino privado<sup>133</sup>. Isso traz implicações nos processos de aplicação legal dos percentuais destinados ao ensino público, o que mostra uma das dificuldades a serem enfrentadas na realização de um controle social efetivo, a falta de dados sobre esse financiamento que, conforme esclarecemos no capítulo III, foram construídos neste trabalho somente após análise e cruzamento de dados de vasta documentação pública. Antes de analisar os dados específicos das despesas públicas com os ensinos público e privado, julgamos importante conhecer a composição do valor gasto com o ensino no município. Os dados da Tabela 16 mostram os gastos com o ensino no município, no período de 1998 a 2005.

**Tabela nº 16 – Despesas com o ensino 1997 a 2005 – Município de Juiz de Fora<sup>134</sup>**

Exercício	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Administração Geral Ensino	Educação Especial	Previdência	Outros	TOTAL
1997							55176559.43
1998	39637744.39	4421110.45	9548924.05	120028.28		18942.31	53746749.49
1999	39562021.08	4557422.94	8792925.84	9219.20		87624.54	53009213.60
2000	40217095.17	4736228.95	9663132.39	3597.74		69666.13	54689720.39
2001	42181572.85	6776779.15	10179847.01	24995.21		6897.45	59170091.67
2002	36848106.82	14483660.08	12584684.11	364164.05			64280615.06
2003	42336124.02	9892611.00	4941143.00				57169878.01
2004	46610168.84	10348733.95	2845278.26				59804181.05
2005	49967135.09	11665644.18	4579583.22	9270.89	2825404.90		69047038.28

Fonte: Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora/ Anexo II, valores corrigidos pelo IPCA até setembro de 2006.

Os dados da Tabela 16 representam uma síntese das informações financeiras atualizadas, referentes às despesas com o ensino, constantes nas Prestações de Contas Anuais do Município de Juiz de Fora. As despesas com a educação especial referem-se a gastos complementares com o trabalho de suporte à inclusão dos alunos portadores de necessidades especiais na rede pública de ensino do município. A despesa com o Regime de Previdência Social dos profissionais do

<sup>133</sup> Consta na Prestação de Contas Anual de 1998 a 2000 a realização de gastos com ‘Bolsas de Estudo’, porém refere-se a Bolsas Sócio Educativas destinadas às famílias. Programa de trabalho 08047023520550000, fonte de recursos 042000000 - FUNDEF.

<sup>134</sup> As lacunas em alguns campos da Tabela 16 correspondem à ausência de informação na documentação examinada sobre tais dados.

Magistério municipal passou a ser incluída em 2005 nos gastos com educação. Agrupamos na categoria “Outros” os valores consignados nas Prestações de Contas do Município como Assistência a Educandos e Ensino Supletivo.

Para a comparação dos gastos entre os níveis de ensino, consideramos o número de matrículas em cada nível. Tomando como referência o número de alunos matriculados no ensino fundamental e na educação infantil e os valores gastos com esses níveis de ensino, os dados da Tabela 16 mostram que o município gastou com a educação infantil, em 1999, 11,51% do que gastou no ensino fundamental, enquanto nas Tabelas 13 e 14 pode-se ver que, no mesmo ano, o número de alunos atendidos na educação infantil representou o percentual de 23,09% dos alunos atendidos no ensino fundamental, significando que houve, nesse ano, um investimento por aluno/ano maior no ensino fundamental do que na educação infantil. Nos exercícios posteriores o valor gasto com a educação infantil aumentou, chegando a ultrapassar o valor gasto no ensino fundamental em 2002, quando o atendimento da educação infantil representou 24,89% (tabela 13) do número de atendimentos do ensino fundamental (tabela 14), e gastou-se para isso o equivalente a 39,20% do valor gasto com o ensino fundamental, com isso, nesse mesmo ano, o valor aplicado na educação infantil por aluno foi R\$1822,86 (tabela 18) e no ensino fundamental R\$1247,40 (tabela 19). Em 2004 e 2005 os valores gastos por aluno/ano na educação infantil foram mais elevados do que no ensino fundamental, porém, nesses dois exercícios, o aumento se deve à antecipação da idade para matrícula dos alunos no ensino fundamental, sem a correspondente incorporação do atendimento à demanda reprimida da educação infantil pela rede municipal de ensino.

Na Tabela 16 vemos que os valores aplicados no ensino fundamental representam o maior volume de despesas realizado no município com a educação. A composição dos valores gastos com o ensino fundamental se realiza a partir dos recursos próprios do município e das receitas transferidas vinculados ao ensino pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988, compreendendo a vinculação dos recursos para a formação do FUNDEF, conforme detalhamento no quadro número 01, apresentado no capítulo II. Na Tabela 17 e no Gráfico 05, ao colocar lado a lado essas duas fontes de recursos para o financiamento do ensino no município, podemos perceber que as despesas com o ensino fundamental, realizadas a partir da receita própria do

município no período, foram em média 186,46% maiores do que as realizadas a partir dos recursos do FUNDEF, desde a sua implantação no município estudado.

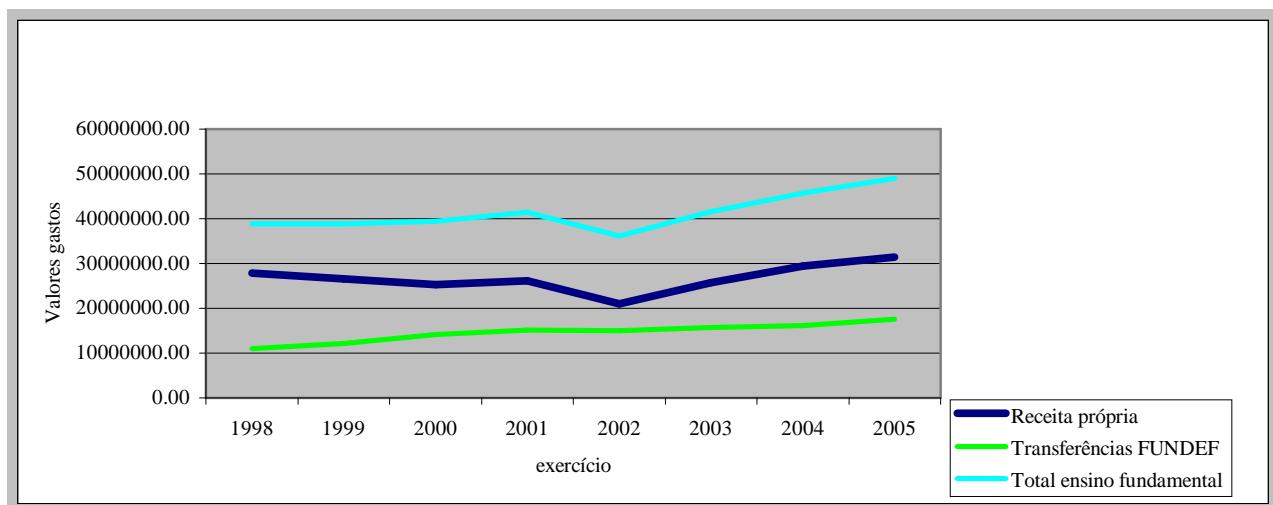
**Tabela nº 17: Composição dos valores gastos com o ensino fundamental – Juiz de Fora – 1998 a 2005**

<b>Fonte de Recursos aplicados no ensino</b>	<b>Valores gastos com o ensino fundamental - Juiz de Fora - 1998 a 2005</b>							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receita própria	28478056.01	27147379.01	25854834.89	26709973.26	21483900.33	26277030.26	30079541.27	32106908.79
Transferências FUNDEF	11159688.39	12414642.07	14362260.29	15471599.59	15364206.49	16059093.76	16530627.57	17860226.30
Total ensino fundamental	39637744.39	39562021.08	40217095.17	42181572.85	36848106.82	42336124.02	46610168.84	49967135.09

Fonte: Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, valores corrigidos pelo IPCA

Conforme se pode ver na Tabela 17 e no Gráfico 05, a destinação de recursos próprios, após um decréscimo em 2002, elevou-se nos anos posteriores, enquanto que os recursos do FUNDEF tiveram um aumento relativo menor e constante. Enquanto as despesas com o ensino realizadas a partir dos recursos do FUNDEF aumentaram 60,04% no período, as realizadas a partir da receita própria do município tiveram um aumento no mesmo período de 12,74%. Tratando-se de dados atualizados monetariamente, tais percentuais referem-se ao crescimento real dos valores aplicados, contudo, o esclarecimento das relações possíveis entre o desenvolvimento dos gastos dessas duas fontes de recursos, envolve análises mais amplas do que as delimitadas nesse estudo, em que restringimo-nos a sinalizar a questão.

**Gráfico nº 05: Gastos com o ensino fundamental: Comparativo entre a receita própria e as transferências para o FUNDEF - Juiz de Fora - 1998 a 2005**



Passando à análise das despesas específicas dos convênios, no decorrer das entrevistas, que serão abordadas no item 5.2, deparamo-nos com um entendimento por parte dos entrevistados de que os convênios para cessão de professores do município às instituições privadas de ensino se justificam por ser uma forma de ensino menos dispendiosa para o município. A partir disso, tentamos perceber as causas de tal percepção e constatamos que a manutenção de uma estrutura administrativa, em que se inclui a manutenção e conservação da rede física e dos funcionários do setor administrativo, assumia peso significativo na compreensão dos entrevistados. Consideramos pertinente essa compreensão e incluímos no cálculo das despesas do ensino fundamental e do ensino infantil públicos o valor referente à rubrica Administração Geral, declarado na Prestação de Contas Anual - PCA do município, no seu Anexo II<sup>135</sup>. A inclusão desse valor constituiu em um fator de equalização da questão, na medida que, como os recursos aplicados nos convênios apresentam origem pública, não seria forçar a compreensão que a realização de suas despesas administrativas com o ensino privado equivalesse às despesas realizadas na escola pública<sup>136</sup>. Os quadros a seguir, elaborados para a comparação das despesas realizadas nos ensinos público e privado, tiveram incluídas a despesa com a ‘administração geral’ realizada por aluno / ano. Com a inclusão dessa despesa, o valor gasto por aluno em cada ano incorpora, além das despesas com MDE por nível de ensino, as despesas com a administração geral. Resolvida essa questão, buscamos esclarecer a aplicação dos recursos públicos nos convênios, comparando os gastos no ensino público e no ensino privado. Buscamos a resposta para a seguinte questão: se os valores gastos pelo município com a realização dos convênios para cessão de professores às instituições privadas fossem aplicados no ensino público, no mesmo nível de ensino, e sob as mesmas condições do ensino público municipal, a quantos alunos atenderia?

---

<sup>135</sup> O Anexo II da PCA contém a demonstração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. O valor total aplicado em educação pelo município pode ser verificado no Anexo I da PCA, que demonstra os impostos que compuseram o valor aplicado no ensino, conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, EC nº 14/96, Lei nº 9424/96 e Lei nº 9394/96. O Anexo III da PCA demonstra a aplicação dos recursos recebidos vinculados ao FUNDEF.

<sup>136</sup> O valor das despesas com ‘Administração Geral’ do ensino consta no Anexo II da PCA. A partir do valor constante no Anexo II da PCA relativo à “Administração Geral” do ensino e do número total de matrículas anual na rede municipal chegamos a uma referência dessa despesa por aluno/ano nessa rede de ensino. Realizamos esse cálculo apenas com o fim específico explicitado.

**Tabela 18 - Comparaçāo da despesa públca anual por aluno na rede públca municipal e na rede privada – Educação Infantil – 1997 a 2005<sup>137</sup>**

<b>Despesa públca p/ aluno na rede públca municipal</b>					<b>Despesa públca p/ aluno na rede privada</b>	
PCA - Educação infantil – Anexo II					Convênio cessão de professor	
Exercício	Valor Aplicado (a)	total matrículas (b)	desp admin ens/aluno/ano (c)	gasto/aluno/ano (d)	Gasto médio/aluno (e)	percentual aplicado a maior (f)
1997					2715.25	
1998	4421110.455				2996.49	
1999	4557422.938	7729	209.04	798.70	2678.13	235.31
2000	4736228.948	7917	224.25	822.49	2458.88	198.96
2001	6776779.152	9582	223.13	930.37	2360.34	153.70
2002	14483660.08	9226	252.99	1822.86	2342.98	28.53
2003	9892610.999	9866	94.10	1096.80	2591.72	136.30
2004	10348733.95	8149	53.86	1323.80	2532.90	91.34
2005	11665644.18	7991	87.31	1547.16	2207.78	42.70

Fontes: Censo Escolar INEP/MEC, Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora.

Observando os dados referentes às despesas com a educação infantil<sup>138</sup>, fica perceptível que de 1999 a 2005 (f), aplicou-se através dos convênios realizados para cessão de professores em média 126,69% a mais do que os valores aplicados por aluno na rede municipal de ensino. Isso significa que em 1999, com os mesmos recursos que o município financiou o atendimento de 408 crianças nas instituições privadas de educação infantil, teria financiado o atendimento de 1368 crianças na rede municipal de ensino. Em 2005 a diferença nessa relação foi atenuada em função da elevação no valor gasto por aluno/ano no município, que se refere não só ao aumento no valor total do gasto com educação infantil que, como se observa na tabela em 2005 (a), teve um acréscimo de 12,72 % em relação a 2004 (a), mas também à redução de 1,93% no número de matrículas 2005 (b). Com isso, em 2005, o município financiaría a educação infantil de 582 crianças na sua rede pública, com os mesmos recursos que financiou a educação infantil de 408 crianças nas instituições de ensino privadas. Se compreendemos que o financiamento do ensino constitui a principal garantia para o direito promulgado constitucionalmente, e ainda que a educação de qualidade é um desses direitos, obviamente que consideramos pertinente a ampliação dos gastos públicos em educação e não somente a sua racionalização. Assim, não consideramos os valores

<sup>137</sup> As lacunas em alguns campos da Tabela 18 correspondem à ausência de informação na documentação examinada sobre tais dados.

<sup>138</sup> Além dos convênios realizados para a cessão de professores as instituições conveniadas recebem a merenda escolar para todos os alunos assistidos a partir da realização de convênio específico para esse fim.

investidos pelo município plenamente satisfatórios, mas que os dados mostram que o município poderia ter ampliado a sua rede de ensino e o atendimento dessa demanda, o que já seria um avanço. Em que se pese a falta de cooperação financeira entre os entes federativos estadual e municipal para o atendimento da educação infantil, o município investiu, em cada período estudado na educação infantil pública, menos do que tinha capacidade, ao mesmo tempo em que admitiu a aplicação em instituições privadas de um valor mais elevado do custo por aluno do que na sua própria rede de ensino.

**Tabela 19 - Comparação da despesa pública anual por aluno na rede pública municipal e na rede privada – Ensino Fundamental – 1997 a 2005<sup>139</sup>**

Despesa pública por aluno na rede pública municipal					Despesa pública por aluno na rede privada		
PCA - Ensino fundamental – Anexo II					Convênio cessão de professor		
Exercício	Valor Aplicado(a)	matrícula	admin ens/aluno/ano (c)	MDE al/ano(d)	desp total aluno/ano (e)	Gasto médio/aluno (f)	vl aplicado a maior/aluno/ano (g)
1997		26786				2715.25	
1998	39637744.39	32695	292.05	1212.35	1504.39	2996.49	99.18
1999	39562021.08	33466	209.04	1182.16	1391.20	2678.13	92.51
2000	40217095.17	34687	224.25	1159.43	1383.68	2458.88	77.71
2001	42181572.85	35466	223.13	1189.35	1412.48	2360.34	67.11
2002	36848106.82	37055	252.99	994.42	1247.40	2342.98	87.83
2003	42336124.02	37807	94.10	1119.80	1213.89	2591.72	113.50
2004	46610168.84	40102	53.86	1162.29	1216.15	2532.90	108.27
2005	49967135.09	39520	87.31	1264.35	1351.66	2207.78	63.34

Fontes: Censo Escolar INEP/MEC, Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora, Processos Administrativos, Convênios, Atas da Comissão Paritária e Tabela de Cargos e Salários do Magistério do Município de Juiz de Fora.

No que se refere ao ensino fundamental, a situação do financiamento público do ensino privado não é diferente. De 1998 a 2005 (g) aplicou-se nos convênios realizados para cessão de professores em média 88,68 % a mais do que os valores aplicados por aluno na rede municipal de ensino. Isso significa que em 2003, com os mesmos recursos que o município financiou o atendimento de 144 alunos no ensino fundamental nas instituições privadas, teria financiado o atendimento de 307 alunos nesse nível de ensino na rede municipal de ensino. Ainda que no exercício de 2005 (g) o valor relativo aplicado a mais nos convênios para o ensino fundamental do que no ensino público fundamental tenha sido o menor do período citado, com esse valor atender-se-ia a 235 alunos no ensino público, quando, na rede privada, esse atendimento se fez a

<sup>139</sup> As lacunas em alguns campos da Tabela 19 correspondem à ausência de informação na documentação examinada sobre tais dados.

144 alunos. Nesse nível de ensino o município alcançou a taxa de atendimento escolar de 98,1%, havendo tanto um arcabouço legal como operacional para possibilitar que ocorra o atendimento à demanda desse ensino. Por isso, torna-se difícil justificar a realização desses convênios no nível de ensino fundamental como forma de ampliação do atendimento da demanda educacional.

**Tabela 20 - Comparaçāo da despesa pūblica anual por aluno no ensino fundamental na rede pūblica municipal com os valores definidos conforme a Lei do FUNDEF**

Despesa pūblica por aluno na rede pūblica municipal								
PCA - Ensino fundamental – Anexo II				valor mímimo aluno/ano artigo 6 Lei 9424/96 - FUNDEF (j)				
Exercício	Valor Aplicado	Matrículas(h)	gasto aluno/ano(i)	1ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries*	5ª a 8ª séries*
1997		26786.00		300.00				
1998	22353816.04	32695.00	683.71	315.00				
1999	24305725.05	33466.00	726.28	315.00				
2000	26183261.55	34687.00	754.84		333.00	349.65		
2001	29568584.03	35466.00	833.72		363.00	381.15		
2002	29066400.72	37055.00	784.41		418.00	438.90		
2003	36501216.08	37807.00	965.46		446.00	468.30	462.00	485.10
2004	43240348.59	40102.00	1078.26		537.71	564.60		
2005	48992190.50	39520.00	1239.68		564.63	592.86		

Fonte : Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora – Anexo II. Valores sem atualização monetária.

\* a partir de outubro de 2003, conforme Decreto nº 4861 de 20 de outubro de 2003

Os recursos financeiros aplicados no município de Juiz de Fora por aluno/ano no ensino fundamental foram superiores aos valores mínimos estabelecidos no artigo 6 da Lei nº 9.424/96<sup>140</sup>(j), no período de 1998 a 2005. Os valores gastos por aluno/ano pelo município no ensino fundamental foram, em média, 111,65 % maiores que os valores mínimos estabelecidos pela Lei do FUNDEF, no período de 1998 a 2005. Isso se justifica pela aplicação no ensino fundamental de um percentual elevado dos recursos próprios. Essa priorização do ensino fundamental permitiu alcançar uma taxa alta de atendimento escolar e a realização de gastos por aluno/ano, significativamente, mais elevados que os mínimos legais, evidenciando a necessidade de ampliação dos recursos totais destinados a todos os níveis de ensino, para que não se alcance a

<sup>140</sup> Conforme Decreto Federal 2.440 de dezembro de 1997, Decreto Federal 2.935 de janeiro de 1999, Decreto Federal 3.326 de dezembro de 1999, Decreto Federal 3.742 de fevereiro de 2001, Decreto Federal 4.103 de janeiro de 2002, Decreto Federal 4.580 de janeiro de 2003, Decreto Federal 4.861 de outubro de 2003, Decreto Federal 4.966 de janeiro de 2004 e Decreto Federal 5.299 de dezembro de 2004 que, fixam os valores mínimos a que se refere o artigo 6 da Lei nº 9.424/96.

efetividade de uma política de atendimento educacional em um nível de ensino em detrimento dos outros, ou da qualidade do ensino.

Segundo Cury (2002, p.247), “Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais”. No entanto, as considerações tecidas neste item a respeito do atendimento à demanda educacional e do financiamento público do ensino público e do ensino privado no município de Juiz de Fora mostram que os convênios celebrados entre o município e as instituições privadas para cessão de professores direcionaram-se no sentido oposto ao da democratização do ensino. Tal afirmação fundamenta-se na compreensão de que tais convênios não suportam a universalização dos seus benefícios. Atendem a uma minoria com gastos superiores aos custos da manutenção da rede pública, ou seja, em detrimento de maiores investimentos na escola pública municipal. Decorre disso a compreensão de que a desigualdade de oportunidades, gerada pelos convênios em questão, pode significar uma ampliação das desigualdades sociais, na medida em que concorre para o desenvolvimento da escola privada, restrita a poucos, enquanto a escola pública não consegue superar os desafios na direção de uma educação de qualidade para todos.

## **5.2 – A percepção dos atores sociais inseridos no processo de cessão de professores do município às instituições privadas**

Compreendida a dimensão das despesas, do atendimento à demanda e, a partir delas, os significados que assumem, nesse contexto, os convênios realizados entre o município e as instituições privadas de ensino para disponibilização de vagas em contrapartida à cessão de professores, buscamos conhecer as percepções dos atores sociais envolvidos nesse processo sobre a realização dos convênios. Integra o grupo de atores sociais diretamente envolvidos na realização dos convênios para a cessão de professores da rede municipal de ensino as instituições educacionais privadas conveniadas com o município: professores cedidos, funcionários da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, membros do poder legislativo municipal, representantes das instituições conveniadas e Sindicato dos Professores de Juiz de Fora que representam, por um

lado, o governo municipal e, por outro lado, as instituições beneficiadas e os professores cedidos. Tais percepções assumem importância na medida em que consideramos que a democratização do ensino acontece na esfera pública na qual diversas forças sociais atuam, influenciando a direção das ações do próprio Estado. Porém, como vimos no capítulo I e no capítulo II, no Estado brasileiro, a despeito do seu teor e poder de representação como poder público, as relações patrimonialistas e clientelistas sempre atuaram no direcionamento das políticas públicas, potencializando as desigualdades sociais. Além dessa secular força patrimonialista, que se fixa próxima ao poder e permanece gravitando ao seu redor (Faoro 2001, p.61), inserem-se, no cenário brasileiro, a partir da década de 1990, princípios da ideologia neoliberal, que atua como força capaz de mudar, mais do que as políticas e a economia, o sentido das concepções democráticas que se encaminhavam na década de 1970 e 1980, conforme mostram Dagnino (2004) e Nogueira (2003), determinando, com isso, um novo significado para a organização da sociedade civil. Nesse contexto, inscrevem-se as instituições de interesse neste trabalho que, ao mesmo tempo em que se organizam para o exercício de atividade que diz respeito a um dever do Estado, a educação, buscam, no próprio Estado, o financiamento de suas atividades, sem serem, contudo, capazes de universalizar as suas ações, que permanecem circunscritas a uma dimensão individualista, enfraquecendo, com isso, a própria capacidade do Estado no cumprimento dos seus deveres.

A compreensão desses atores sociais e instituições, acerca dos convênios estudados neste trabalho interessa, porque, envolvidos nesse processo, esses atores são responsáveis pelo seu direcionamento no sentido dos interesses que os orientam. Assim, buscamos compreender suas percepções considerando: a) seu conhecimento sobre a própria natureza dos convênios; b) o conhecimento que possuem sobre a dimensão adquirida pelo processo, no município de Juiz de Fora; c) a perspectiva do legislativo municipal sobre os convênios estudados; d) a perspectiva pela qual o poder executivo trata a questão dos convênios; e) a perspectiva dos professores cedidos e dos representantes das instituições de ensino envolvidos na cessão de professores; f) os interesses na permanência dos convênios; g) o modo como esses convênios são implementados; h) o significado da democratização do ensino assumido pelos atores envolvidos diante dos convênios em questão.

### **5.2.1 – A percepção dos convênios para cessão de professores a partir da representação do poder legislativo municipal**

Como sabemos, o poder legislativo, além de formular e regulamentar as normas, no âmbito do município, tem a importante atribuição de fiscalizar o poder executivo. As relações institucionais entre o executivo e o legislativo trazem importantes contribuições para a eficácia dos governos (DAHL 2005, p.43), contemplando indiretamente a representação da sociedade civil, daí a importância da sua inclusão no sistema partidário, como instância de formulação do consenso. Nesse sentido, interessou-nos conhecer as percepções do poder legislativo a respeito dos convênios estudados, visto que podem contribuir para a compreensão das relações estabelecidas com o executivo municipal no período.

O representante do poder legislativo entrevistado é membro da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Juiz de Fora, sendo também, professor e líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal. O vereador comprehende que o sistema de convênios para a cessão de professores realizado entre o município e as instituições de ensino filantrópicas, confessionais e comunitárias é “um ato mais administrativo do que político”. Entende que, como “o poder público supre uma necessidade das instituições e o beneficiário é a população”, isso “justifica o convênio”. Percebe que a demanda pública que é absorvida pelos convênios é específica, com origem numa lacuna pública de atendimento educacional, restrita a especificidades (educação especial e infantil). Para ele, a existência das entidades privadas de ensino está relacionada à necessidade de o município efetivar os convênios, ou seja, de atendimento à demanda educacional “A existência das entidades cresce na proporção exata em que o poder não consegue atender à demanda”, considera ser essa “uma realidade muito permanente: o poder público não é capaz de atender à demanda”, porém, comprehende que a democratização do ensino se dá a partir da expansão da escola pública estatal. Entende ainda que o caráter público do ensino está relacionado à gratuidade e à qualidade do ensino para todos e vê os convênios como “remendos”, pensando, por isso, que “eles devem ser transitórios”. O vereador acredita que “os professores estão de acordo com a cessão”. Informou que nas reuniões da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Juiz de Fora o tema dos convênios para

cessão de professores às instituições privadas não foi abordado, nem por demandas externas, nem por demanda da própria Comissão.

Entendemos que o suprimento das necessidades das instituições pelo poder público, citado pelo vereador, refere-se aos repasses de diversos tipos de recursos, incluindo-se aí os convênios para cessão de professores. O benefício para a população, a que se refere o vereador, nesse caso, trata-se do atendimento à demanda educacional, que constitui dever do Estado. Porém, o vereador percebe o crescimento das instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias relacionado diretamente à incapacidade do próprio poder público de atender às suas demandas. Isso nos suscitou o projeto neoliberal que exime o Estado da atuação em políticas públicas abrangentes e delega à responsabilidade social a tarefa do Estado, relegando ao plano da solidariedade as questões sociais. Operando, desse modo, com uma “concepção minimalista tanto da política como da democracia” (DAGNINO, 2004 p.108), além da concepção de um Estado mínimo.

Inserido na esfera legislativa, o vereador declara considerar a transitoriedade do financiamento do ensino privado, pois comprehende a concepção do direito à educação na Constituição Federal de 1988. Porém, o poder legislativo, dado o fato concreto da continuidade na realização dos convênios estudados, aceita a sua permanência, em oposição a esse entendimento da circunstancialidade. Sobre isso, Davies (2004, p.31) mostrou que o problema do cumprimento da legislação relaciona-se, também, com a vontade dos três poderes e da mobilização da sociedade civil para fazer com que a mesma seja cumprida. A Lei, para Cury (2002, p.247) acompanha o desenvolvimento da cidadania e nela existe sempre uma dimensão de luta, daí a importância da atuação do poder legislativo no município, como importante segmento de conformidade dos preceitos municipais. O arcabouço legal desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988 direcionou-se no sentido de capacitar o Estado para o atendimento da demanda educacional e para o cumprimento do seu dever educacional, porém, se a legislação no município não atua em sintonia com a legislação federal, não concretiza os ideais promulgados nem os avanços propostos em direção à qualidade do ensino público.

### **5.2.2 – A percepção dos representantes do poder executivo municipal**

No poder executivo as políticas educacionais se materializam em uma dimensão orgânica. Como textos, as leis são interpretadas pelos interesses hegemônicos no aparelho de estado. Como signo da formulação do consenso, são implementadas, imprimindo atividade aos processos políticos que visam ao seu cumprimento. Para Arendt (2004), a atividade humana produz o mundo em que vivemos e nele o corpo político, atividade que se realiza na presença permanente do outro, em ação e discurso. Para ela, “nenhuma outra atividade humana precisa tanto do discurso quanto a ação” (ibidem, 2004 p.192), por isso, compreendemos que a atividade de implementação das políticas pode ser percebida através do discurso de representantes do poder executivo. Porém, mesmo que a lei emane o poder do Estado, não raro, em um Estado patrimonialista, contraditoriamente, a formulação, interpretação e implementação das políticas afastam a atividade da efetividade da ação política. Assim, perceber a compreensão de atores políticos representantes do processo de implementação política contribui no sentido do conhecimento dessa atividade política, dos interesses presentes no aparelho de estado e do direcionamento das práticas de implementação das políticas.

Elegemos, para este estudo, como uma das representantes do poder executivo, uma integrante do quadro da Secretaria de Educação que assume as atribuições de Chefe do Departamento de Gestão e Assistência aos Docentes e Discentes. A funcionária passou a integrar o quadro da administração municipal em janeiro de 2004 e, por não conhecer a história dos convênios para cessão de professores realizados entre o município e as instituições de ensino privadas no período que antecedeu ao seu ingresso na administração municipal, considerou poder contribuir somente com uma percepção geral. De acordo com essa percepção, mostrou que comprehende ser esse um processo político de ampliação das vagas, relacionado com a democratização do ensino. Para ela, há demanda pública absorvida pelos convênios que contribuem, de um lado, com a ampliação das vagas, especialmente, da educação especial e da educação infantil, de outro, com a sobrevivência das instituições de educação especial sem fins lucrativos. Ressalta que podem ocorrer processos de municipalização das instituições conveniadas, quando isso constitui interesse bilateral. Além disso, considera que a existência das instituições privadas de educação especial e das instituições privadas que ministram aulas de reforço escolar é importante para a

comunidade, pois “Além de ter um aspecto social muito importante, aulas de reforço, é mais uma oportunidade para o aluno.” Para ela, a realização do trabalho de gestão desses convênios está deficiente, porque não existe uma estrutura de controle dos mesmos, exceto a realização de visitas técnicas e pedagógicas às instituições. Sobre a participação dos professores cedidos nos cursos oferecidos pela Secretaria de Educação, comprehende estar condicionada à liberação pelas instituições conveniadas.

Outra representante do executivo entrevistada foi uma servidora do Departamento de Educação Infantil. Para ela, o motivo da realização dos convênios com as instituições privadas de ensino infantil é a necessidade de atendimento à demanda desse nível de ensino. Para Davies (2001, p. 108),

muitos pais, sabendo da precariedade de muitas redes municipais, não irão necessariamente procurá-las e, portanto, não criará uma demanda, uma necessidade. ‘Necessidade’ é, pois, a carência objetiva de vagas na educação infantil e no ensino fundamental ou a carência materializada na procura dos pais por vagas?

Para a servidora, a responsabilidade nesse atendimento, conforme a legislação, é do município, porém, falta a regulamentação da cooperação técnica e financeira para a educação infantil entre os entes federativos. Sobre isso considera que “o FUNDEB<sup>141</sup> passa a ser uma esperança”. Para essa servidora, a Constituição Federal de 88 e a LDB de 96 consideram a educação infantil uma opção da família e direito da criança, o que representa uma dificuldade para a realização do estudo da demanda desse nível de ensino. Alia-se a isso a falta de regulamentação do regime de colaboração para o atendimento a essa demanda<sup>142</sup> que, confirmado o que apontou Davies, contribui para que não se realize um levantamento eficiente de tal demanda. Para a servidora, o município exige o caráter público das instituições privadas que, para ela, consiste na ausência de fins lucrativos na realização de atividade educacional. Com isso, entende que os convênios não têm o caráter privatizante.

---

<sup>141</sup> O Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB constitui alternativa ao FUNDEF. Essa alternativa foi apresentada por um grupo de deputados do Partido dos Trabalhadores, “através da Proposta de Emenda Constitucional – PEC – 112, em setembro de 1999. (DAVIES 2001, p. 45)

<sup>142</sup> A aplicação do percentual mínimo dos municípios tem destinação específica para o ensino fundamental e educação infantil, devendo os municípios atenderem aos outros níveis de ensino somente após o cumprimento desse dever, portanto torna-se necessária a priorização do cumprimento do dever educacional do município.

De acordo com as exposições das representantes do município, pode-se perceber que os convênios interessam ao município constituindo uma alternativa para o atendimento da demanda pública educacional de educação infantil e especial. A municipalização de escolas conveniadas, referenciada anteriormente, também interessa ao município, como processo de ampliação das vagas. Porém, a precariedade dos processos de gestão de tais convênios, conforme explicitada pela Chefe de Departamento, impede que no município se tenha uma visão global desse processo de cessão de professores. Com a insuficiência no processo de gestão, não se estuda o potencial de atendimento educacional a ser realizado na própria rede municipal, a partir da atuação dos professores cedidos. Todavia, o reconhecimento de que os convênios são importantes para as instituições mostra que o município tende a atender às demandas dessas instituições, como veremos na análise das Atas da Comissão Paritária, impondo restrições em algumas ocasiões. Como a maioria dos 29 entrevistados, no poder executivo, comprehende-se que o processo de democratização do ensino relaciona-se à ampliação do atendimento educacional. Como os professores cedidos às instituições que trabalham com o reforço escolar, no executivo, considera-se serem as aulas de reforço escolar importantes para os alunos da rede municipal de ensino. No entanto, tal atendimento, apesar de sua reconhecida importância, não se estende a todos os alunos da rede municipal de ensino.

É interessante a relação que se pode estabelecer entre as compreensões dos representantes dos poderes executivo e legislativo sobre os convênios. Enquanto a representação do poder executivo comprehende serem os convênios em questão “um processo político de ampliação das vagas”, o representante do poder legislativo os comprehende como “um ato mais administrativo do que político”. Se, de um lado, o poder executivo percebe o processo político como a implementação de recursos para o cumprimento das disposições legislativas referentes ao acesso à educação, de outro, o poder legislativo comprehende estar o processo político relacionado às formulações legislativas. No entanto, informa que a questão dos convênios além de não ter sido recentemente alvo de novas formulações no município, tampouco tem, integrado, nos últimos tempos, a pauta de discussões da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Juiz de Fora, constituindo assunto da restrita alçada do executivo. Dessas percepções pode-se apreender que os significados de processos políticos assumem os sentidos inerentes às representações dos respectivos segmentos políticos, sendo percebidos sob ópticas divergentes que convergem no sentido de

política como lei. Porém, a atribuição de competência, relativa aos processos de financiamento público do ensino privado, de um poder ao outro, revela que a discussão de tais processos não se faz de forma integrada, apesar de conhecidos os interesses e os conflitos apontados pelos representantes das duas esferas do poder no município, contribuindo para a permanência de tais processos sem o necessário questionamento do seu verdadeiro significado na proposta educacional do município.

### **5.2.3 – A percepção dos representantes sindicais**

O Sindicato dos Professores de Juiz de Fora - SINPRO constitui o segmento da sociedade civil que representa os interesses da classe do Magistério no município. Conhecer a opinião desse segmento a respeito dos convênios contribui na medida em que simboliza a representação dos interesses da classe do Magistério municipal. A representação do SINPRO entrevistada comprehende serem os convênios mais um paliativo para o atendimento das demandas educacionais. Considera que o município tem despesas maiores com a ampliação da rede de ensino, do que as despesas realizadas com os convênios para a cessão de professores para as escolas privadas. Sobre isso, Gomes (2004, p 34-35) aponta que a “terceirização” da educação infantil e da educação especial relaciona-se ao elevado custo relativo dessa oferta educacional, por isso constitui “vantagem” para o Estado deixá-la, em parte, a cargo da sociedade civil. Porém, como pudemos perceber no item 5.1, desconsiderando-se a expansão da estrutura física das escolas, os convênios para a cessão de professores não oferecem tal redução nos custos da oferta de educação pública no município estudado.

Conforme o entendimento da representante do SINPRO, o financiamento das vagas que essas entidades disponibilizam constitui interesse do município. Contudo, aponta que “o ideal é a municipalização desse ensino, porque a cessão é um absurdo, o município tem que assumir as suas obrigações com o ensino. O absurdo é exatamente que o Estado atribui às associações da sociedade civil o cumprimento do seu papel na educação”. De acordo com eles, como o Estado não cumpre o seu papel, procede-se à atuação das instituições conveniadas no ensino que preenchem a lacuna deixada pelo Estado. Compreendemos que essa lacuna ampliou-se no

contexto neoliberal que redefiniu o significado político e o potencial transformador da concepção de cidadania ampliada e reduziu o significado coletivo, implícito à concepção de cidadania nascida no seio dos movimentos sociais, a um sentido individualista, naturalizando ações como as cessões de professores da rede pública a instituições de ensino privadas.

No SINPRO consideram que haja problemas na implementação dos convênios, com relação ao cumprimento da legislação trabalhista, uma vez que as instituições particulares não seguem a legislação trabalhista pública. Além disso, segundo os representantes do sindicato, no espaço público institucional, trabalha-se com uma filosofia educacional diferente da compreensão existente nas escolas conveniadas, onde há “uma relação de conflito, autoritária”. Essa percepção conflita com os preceitos contidos na Lei nº 7565/89 que autoriza a cessão de professores do quadro do Magistério municipal às instituições privadas de ensino. O teor dessa Lei é a regulamentação do quadro de pessoal do Magistério municipal, cuja aprovação se deu com a participação do sindicato da classe que considera, atualmente, ser a cessão de professores um absurdo. Provavelmente em 1989, como segmento social, caracterizado por lutas pelos direitos dos trabalhadores do magistério, inserido no contexto de democratização, os representantes do SINPRO posicionaram-se contra a cessão dos professores, por isso, compreendemos que, se aprovada, naquele contexto, nos moldes em que ocorreu, a cessão pode não ter sido fruto de lutas da classe do magistério, mas a regulamentação de uma ordem existente na prática.

A representante do SINPRO comprehende que a democratização do ensino, a partir da cessão dos professores às instituições privadas, diz respeito ao acesso e permanência dos alunos na escola. Para ela, os convênios contribuem não só para o atendimento da demanda educacional, como também para a permanência na escola dos alunos com necessidades especiais. Além disso, considera que a questão da democratização passa, também, por um viés de construção política da atividade pedagógica. Para ela, os professores da rede pública atuam na construção dos projetos da escola, realizados em constante sintonia com as comunidades, entre esses, o projeto político pedagógico de cada escola municipal, “há no ensino público uma filosofia de construção do processo educacional, no qual o professor é peça importante. Porém, nas escolas privadas não há essa reflexão. Isso implica em um processo de despolitização da atividade educacional, contrário à democratização do ensino.” Essa consideração nos remete à percepção da escola como

instituição integrada a um processo social mais amplo de democratização que não se circunscreve à instituição escolar, mas toma uma dimensão social em que se pode ampliar a abrangência do processo de democratização do ensino, fortalecendo as diretrizes da escola nesse sentido. Sobre isso, Paro (2003, p.153) ressalta que “(...) é preciso lembrar, antes de mais nada, que a escola está em contato com a classe trabalhadora não como entidade abstrata, mas concretamente, através dos pais e alunos que compõem a comunidade à qual ela serve.” Essas compreensões só confirmam o que diz Arendt (2004, p. 59) acerca da importância da esfera pública como espaço próprio para a excelência da atividade humana. Para a autora, a esfera da sociedade canalizou o processo da vida para a esfera pública, pois a dependência mútua adquiriu importância pública. Nesse caso, vê-se que a dependência e integração entre a escola e as comunidades ocorre, exatamente, quando se busca a excelência da atividade educacional, cujas possibilidades se realizam na esfera pública, tornando-se, com isso, o palco para o processo de democratização do ensino. Entretanto, a representante do sindicato mostra diferentes compreensões existentes no ensino público e no ensino privado, cujo elemento de distinção é a participação, elemento que constitui um dos pilares do processo de democratização. Por tudo isso, compreendemos que é mais provável que as relações de trabalho na escola pública sejam mais favoráveis à democratização do ensino do que aquelas oferecidas pelas instituições privadas aos professores cedidos.

#### **5.2.4 – A percepção dos professores cedidos**

Importou-nos conhecer as percepções de alguns professores cedidos, já que elas trazem elementos constituintes da prática docente realizada a partir dos convênios, revelando os sentidos que essa prática assume nas instituições privadas de ensino. A maioria dos doze professores entrevistados, cedidos às instituições conveniadas, são servidores do quadro efetivo e atuam no magistério municipal num período superior a 15 anos. Muitos desses professores ocuparam cargos de direção, vice-direção ou supervisão, no período que antecederá sua cessão para as instituições privadas de ensino, portanto, são profissionais com uma carreira e formação consolidadas pela experiência e formação e alcançam um nível salarial elevado no quadro de carreira do magistério, tanto pelo tempo de serviço prestado, como pelos cargos ocupados, cujas gratificações incorporaram-se aos seus vencimentos. Também há, no grupo, professores efetivos

com tempo inferior de trabalho e que não ocuparam cargos além de professores e, ainda, os contratados por período temporário. Todos os professores cedidos que foram entrevistados informaram que escolheram trabalhar nas instituições de ensino privadas. Os motivos dessa escolha percebidos são, majoritariamente, a localização próxima às suas residências. Porém, alguns professores realizaram a sua escolha a partir do seu engajamento nos projetos realizados pelas instituições de educação especial ou comunitárias. Alguns relataram terem sido convidados para o trabalho nas instituições conveniadas, outros associam à escolha da escola pela proximidade entre o local de trabalho e a sua residência, a estrutura física e os recursos materiais disponíveis nas instituições conveniadas e “a qualidade da clientela”.

Os professores cedidos consideram manter-se vinculados ao município, mesmo atuando nas instituições privadas, pelos cursos oferecidos no município, pelo salário recebido dos cofres públicos, pelo calendário escolar cumprido na instituição em conformidade com as regras estabelecidas pela Secretaria de Educação, pela legislação de ensino observada, pela participação nas greves da categoria e reposição das aulas após seu término, pelo recebimento da Ajuda de Custo e Valorização do Magistério – ACVM<sup>143</sup> e pelo recebimento da verba para aquisição de livros no FEST-LER<sup>144</sup>. Porém, consideram a comunicação com a Secretaria de Educação deficitária, pois as informações sobre os cursos e eventos chegam atrasadas nas instituições em que atuam, impossibilitando, muitas vezes, sua participação. A maioria dos professores comprehende que essa comunicação é realizada entre o município e a instituição conveniada, a instituição repassa a informação e autoriza, ou não, a participação nos cursos e eventos promovidos pela Secretaria de Educação.

---

<sup>143</sup> A Lei municipal nº 10.367 de 27 de dezembro de 2002 criou a Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Público Municipal – ACVM que se destina a custear as seguintes atividades de qualificação profissional do servidor: a) compra de livros; b) assinatura de periódicos; c) participação em congressos científicos; d) participação em cursos e seminários; e) compra de equipamentos e instrumental de trabalho.

<sup>144</sup> A Lei municipal nº 11.009 de 11 de outubro de 2005 instituiu o Festival Anual da Leitura – FEST LER. Para os fins de incrementar o disposto na Lei, a Secretaria de Educação de Juiz de Fora (SE/JF) foi autorizada a realizar o repasse financeiro de que trata a Lei a cada um dos detentores de cargo de Professor-Regente, Coordenador Pedagógico, Secretário-Escolar e Instrutor de Formação Profissional, todos integrantes do Quadro de Magistério Municipal, assim como os Professores-Regentes contratados temporariamente. A Lei determina que os recursos se realizem, exclusivamente, com a aquisição de livros durante a realização do evento de quer trata o art. 1º desta Lei.

Todos os professores entrevistados relataram gostar do trabalho nas instituições conveniadas, ao qual se sentem integrados e, compreendem estar subordinados à direção, supervisão e orientação das instituições em que realizam o trabalho. Os professores cedidos para o trabalho com reforço escolar e educação especial acreditam ser o mesmo diferenciado da rede pública, por ser individualizado e integrado às famílias, atendendo às necessidades específicas de cada aluno. Sobre atendimento caracterizado como reforço escolar, consideram que realizam um trabalho importante pelos seguintes motivos: a) “porque eles têm muitos problemas de aprendizado (...) eles têm muita dificuldade de ler, alguns lêem mas não conseguem compreender aquilo que leram. Então, essa hora de estudo por dia pode sanar algumas dificuldades, pode ajudá-los”; b)“Eu tenho meninos de primeira série que estão no processo de alfabetização na escola, que já tomaram pau, o que eu posso fazer é ajudar a professora, da rede pública, com o reforço. É uma maneira da gente complementar a educação de dentro da sala de aula”; c)“trabalho com reforço, atendo crianças de escola pública , enfrento as dificuldades dos alunos nas salas regulares”. Esse trabalho de reforço escolar é realizado, também, de modo integrado ao atendimento da educação especial, funcionando sempre como complementação ao atendimento realizado nas escolas públicas.

Alguns professores consideram ser difícil lidar com o público próprio da rede pública de ensino, que é economicamente carente. Acreditam que essa carência dos alunos impede uma atuação com mais liberdade, por parte dos docentes. Pensa que os profissionais da rede pública são comprometidos com um ensino de boa qualidade, mas faltam-lhes recursos físicos e materiais necessários “Falam que tem estrutura, mas não tem manutenção. (...); a legislação (sobre a inclusão) é muito bonita, mas na escola é muito diferente... ”. Percebe-se que essas dificuldades representam um incômodo para o professor que, possivelmente por isso, prefere atuar nas escolas cedidas, também, para se afastar das imensas dificuldades a serem enfrentadas ao pensar a escola integrada a um processo de transformação social.

Além dos convênios para o reforço escolar, existem os convênios para o atendimento da educação infantil, de cuja realização alguns professores destacam a excelente qualidade da estrutura física das instituições conveniadas, dos recursos didáticos, da organização da escola, e da “clientela”, considerando esses quesitos das escolas conveniadas de qualidade muito superior

ao das escolas públicas e, por isso mesmo, avaliam ser muito melhor lecionar nessas escolas do que na rede pública de ensino. Porém, há outros professores que consideram que o sistema de ensino municipal está bem estruturado, para eles é “(...)um sistema amadurecido”, pois todas as escolas têm uma equipe pedagógica composta por Diretor, Vice-diretor e Orientação pedagógica. Por fim, há os professores que relacionam a evolução da qualidade da escola pública municipal à valorização do Magistério, destacando como avanço a concessão da Ajuda de Custo e Valorização do Magistério - ACVM e o valor recebido para compras de livros no decorrer do FEST-LER.

Essas considerações apontam para duas faces contraditórias dos convênios estudados, com importantes implicações a respeito da qualidade do ensino na escola pública e na escola privada conveniada com o município. Por um lado, os professores cedidos que conhecem a realidade da rede pública de ensino, pois atuam nessa rede em um outro cargo ou já atuaram antes de serem cedidos às instituições conveniadas, expõem uma situação negativa a respeito da qualidade do ensino na rede pública, considerando as seguintes limitações dessa escola: material, situação sócio-econômica precária da comunidade escolar, problemas graves no processo de ensino e aprendizagem e aplicação da legislação sobre a inclusão. Por outro lado, os professores cedidos destacam a excelente qualidade do trabalho nas instituições conveniadas, consideram boa a qualidade da estrutura física dessas, dos recursos didáticos, da organização da escola e da “clientela”. A despeito das diversas questões que devem ser consideradas na compreensão desses professores, concentramo-nos na que diz respeito ao financiamento do ensino e à democratização da escola pública. Sobre elas percebemos uma contradição que se situa no financiamento de recursos humanos para as instituições de ensino privadas, cuja estrutura se encontra em situação vantajosa à da rede de ensino pública, onde a necessidade de aplicação de mais recursos caracteriza aspectos negativos para a melhoria da qualidade do ensino público, além da redução das grandes diferenças sociais no âmbito do ensino. Assim, o município que ainda tem graves problemas a enfrentar no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino e ao atendimento das demandas da educação infantil e da educação especial, deixa de investir no enfrentamento dos seus próprios desafios, para destinar recursos às instituições privadas, cuja qualidade do trabalho realizado é enfatizada pelos professores cedidos.

No capítulo anterior, item 3.3.3, vimos que a Lei nº 7565/89, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério da Prefeitura de Juiz de Fora, firma bases para a autorização da cessão dos servidores do quadro do magistério. No seu artigo 96, inciso II, determina que a cessão far-se-á por prazo determinado, prorrogado a critério do titular da unidade administrativa de origem. Para o cumprimento desse disposto, o parágrafo segundo do mesmo artigo condiciona a cessão a um período de tempo, determinando que o servidor não poderá permanecer cedido a outro órgão por mais de 04 (quatro) anos sem ser requisitado novamente, a não ser depois de decorridos outros 04 (quatro) anos de serviço efetivo na unidade administrativa de origem, contados da data do regresso. Dada a regularidade na permanência dos professores cedidos nas instituições privadas de ensino, caracterizando a continuidade em contraposição à determinação legal, além das preferências relatadas pelos mesmos em atuar nessas instituições, percebe-se que as convenções, não a ordem legal, asseguram a esse grupo privilégios, como ocorre numa ordem estamental, em cuja ordem, o conglomerado de privilégios criava a obrigação de nele se amparar a ação política, que se fazia por meio de pactos, acordos e negociações (FAORO 2001, p. 63-67). Percebemos isso como uma contradição existente entre a ordem legal e sua aplicação que se fundamenta na concessão de privilégios, consistindo em uma relação patrimonialista direcionada à realização dos fins particulares, em contraposição a uma dimensão coletiva.

Compreendemos que o poder público, ao investir na qualificação e valorização dos professores, investe na melhoria da qualidade do ensino público. São cedidos às instituições privadas de ensino, anualmente, uma média de 111 professores da rede municipal de ensino. Numa relação de atendimento de, no mínimo, 25 alunos por turma<sup>145</sup>, esses professores qualificados e valorizados pelo município, potencialmente, atuariam no atendimento de, no mínimo, 2775 alunos da rede

<sup>145</sup> A LDB de 96 no seu artigo 25 delega às autoridades responsáveis o estabelecimento da relação adequada entre o número de alunos e professor, cabendo a cada sistema de ensino o estabelecimento do parâmetro adequado às características regionais. Cumprindo essa determinação, a Resolução municipal 12/2003 da Secretaria de Educação no seu artigo 49 estabelece os critérios para a organização das turmas de alunos das escolas municipais: I - Educação infantil: mínimo de 20 e máximo 25 alunos; II - Ensino Fundamental: a - Primeiro , segundo e terceiro anos e/ ou primeiro ciclo e 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> fase do Projeto Caminhar II: mínimo de 25 e máximo de 30 alunos ; b - quarto, quinto e sexto ano e/ ou 2<sup>º</sup> ciclo e 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> fase do Projeto Caminhar II: mínimo de 30 e máximo de 35 alunos ; c - sétimo, oitavo e nono ano e/ ou 3<sup>º</sup> ciclo e 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> fase do Projeto Caminhar II: mínimo de 35 alunos e máximo de 40 alunos; III - Ensino Médio: mínimo de 35 alunos e máximo de 40 alunos. IV - Na Zona Rural serão obedecidos os seguintes critérios:a - Salas multisseriadas: de 8 a 14 alunos;b - Salas trisseriadas: de 14 a 20 alunos;c - Salas bisseriadas: de 20 a 25 alunos.

pública municipal, contribuindo para a minimização das mazelas da escola pública, apontadas pelos próprios professores. Ocorre que o município, ao cedê-los às instituições privadas, investe na melhoria da qualidade do atendimento educacional de uma reduzida parcela da população, enquanto esse atendimento se realiza em conformidade com as diretrizes educacionais específicas de cada instituição conveniada. Além dessas restrições à participação docente e integração com a comunidade, citadas no sub-item 5.2.2, é importante ressaltar a restrição do atendimento à demanda da escola pública em função da localização dessas instituições que, no caso da educação infantil e especial, estão situadas em uma região central do município.

Os professores cedidos entrevistados têm percepções diversas acerca dos convênios e a questão da democratização do ensino. Alguns professores compreendem que a democratização do ensino implica a possibilidade de redução das diferenciações sociais, econômicas e individuais. No que diz respeito ao atendimento à demanda do ensino, acreditam que o trabalho das instituições possibilita a redução dessas desigualdades e a permanência na escola. Sobre as diferenças econômicas, os professores entendem que o atendimento do tipo reforço escolar prioriza os alunos de uma classe social carente, contribuindo com a redução das desigualdades no ensino no que se refere ao acompanhamento escolar que, para eles, é deficitário nas famílias de baixa renda. Sobre as diferenças individuais, os professores questionam as condições de permanência dos portadores de necessidades especiais na escola pública, consideram que o atendimento a esses alunos requer condições diferenciadas que dificilmente se realizam em salas superlotadas, como ocorre na rede pública. Ao contrário, nas instituições de ensino especializadas, atende-se às necessidades individuais e, por isso, os convênios contribuiriam para a permanência dos alunos portadores de necessidades especiais na escola.

Alguns professores cedidos às instituições de educação especial relacionam a democratização do ensino à coexistência das instituições públicas e privadas de educação especial, consideram que a pluralidade de instituições favorece a democratização do ensino e que os convênios realizados constituem mais uma opção para que os pais tenham liberdade para escolher. Apontam que “opção é uma forma democrática”. Para eles, “democracia tem a ver com o direito de ir e vir e experimentar, tem que ter o atendimento nas instituições para ter mais uma opção”. Todos os professores entrevistados relacionam o processo de democratização do ensino ao atendimento a

todos os alunos ou à inclusão escolar de todos os alunos. Porém, todos os professores cedidos assinalam que esse processo somente é possível a partir da realização dos convênios, como complementação ao atendimento das demandas educacionais realizado pelo poder público. Consideram os convênios primordiais para o atendimento inclusivo, apontando a viabilização do atendimento igualitário a partir da gratuidade e, por oferecerem essa gratuidade aos alunos atendidos através de bolsas de estudo, os convênios contribuem efetivamente para a democratização do ensino.

Percebemos que, segundo os professores, os problemas relacionados à democratização do ensino dizem respeito à necessidade de condições diferenciadas para o acesso e permanência de todos os alunos na escola de qualidade. Ao nos referirmos à igualdade de condições para o acesso e permanência dos alunos na escola pública de qualidade, compreendemos haver diferenças entre cada sujeito do processo de ensino e aprendizagem. Ainda que, algumas dessas diferenças constituam necessidades especiais, o processo político de formulação e implementação de políticas educacionais tem uma dimensão pública de compreensão das diferenças individuais, cujo atendimento às demandas ganha uma dimensão social muito mais abrangente, que representa mais chances para a efetiva democratização do ensino. Bobbio (2000, p. 300-311), ao eleger o critério da necessidade para diferenciar uma doutrina igualitária da não-igualitária, considera que o reconhecimento das desigualdades possibilita o tratamento igualitário e que, desse modo, a igualdade inscreve-se como critério de justiça. Arendt (2004, p.49-50) também relaciona a igualdade à justiça. Para Bobbio, as “coisas a serem distribuídas” devem ser diversificadas a partir do critério da necessidade, sejam as desigualdades produzidas pela vida social ou as desigualdades naturais. Reconhecendo que ainda há um longo caminho a ser percorrido pela sociedade para a realização da inclusão, compreendemos também que as práticas políticas se aproximam desse ideal de inclusão se relacionadas às políticas de atendimento às demandas educacionais da escola pública e mediadas pela sociedade civil que fomenta no Estado a necessidade de promoção das garantias dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988 que dizem respeito a todos.

Os professores entrevistados entendem que a consideração das necessidades especiais é fundamental numa perspectiva de democratização do ensino. Para eles, torna-se imprescindível

considerá-las para que haja a inclusão de todos os alunos. Concordando com essa compreensão dos professores, compreendemos que a consideração dessas necessidades no âmbito das instituições políticas contribui como um critério de elaboração de políticas plurais, que constitui um fator determinante para a existência da democracia. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, concebeu a educação como direito de todos, realizada a partir dos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, do pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais e da garantia de padrão de qualidade, princípios que representam o direito promulgado. Porém, a coexistência de instituições públicas e privadas não significa que a garantia para o direito ao ensino promulgado deva ser realizada pelo Estado nas instituições privadas. Ao contrário, se aí realizadas, as garantias para a concretização dos princípios constitucionais serão sempre restritas a determinados grupos, como no caso dos convênios realizados a partir da cessão dos professores às instituições privadas. As dificuldades da escola pública em relação às garantias para esses direitos significam, na mesma intensidade, a necessidade de representação dos interesses apontados pelos professores entrevistados, no espaço político, onde é possível que se combinem pluralismo e hegemonia de maneira que predomine o interesse público que se inscreve em uma dimensão mais abrangente do que o interesse individual. Desse modo, é possível que as demandas de todos os alunos com necessidades especiais<sup>146</sup>, incluindo nesse grupo os alunos do reforço escolar<sup>147</sup>, sejam garantidas, conforme determina a Constituição de 88 e a LDB de 96<sup>148</sup>.

### **5.2.5 – A percepção dos representantes das instituições conveniadas**

No capítulo anterior, esclarecemos sobre a classificação das instituições de ensino quanto a sua natureza jurídica que, de acordo com a LDB de 96, está relacionada à grande dicotomia existente

<sup>146</sup> Os professores relatam haver dificuldades na inclusão dos alunos com necessidades especiais. Essas dificuldades, para eles, se relacionam à estrutura física, aos recursos materiais e à dificuldade de manutenção que, para os professores, inviabiliza a aplicação da legislação. Assim, consideram a legislação um ideal e a aplicação da mesma diferente desse ideal.

<sup>147</sup> Essa modalidade de convênio, que consiste na educação complementar, não integra os recursos educacionais de todas as escolas da rede pública de ensino municipal. Conforme informação dos professores, esse trabalho está sendo extinto nas escolas que ainda o realizam.

<sup>148</sup> A LDB de 96, no seu artigo 4º, inciso 3º, estabelece que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino.

entre o público e o privado. No primeiro capítulo buscamos compreender a coexistência das dimensões pública e privada, a evolução e os significados dessa relação e, afastando-nos de um viés maniqueísta, buscamos ampliar as possibilidades de interpretação dessas relações. Neste sub-item, também, buscamos tais reflexões.

À exceção da Escola Particular Carolina de Assis, que foi mantida por uma empresa privada no período estudado neste trabalho, todas as outras instituições conveniadas com o município são entidades sem fins lucrativos, filantrópicas, constituindo segmento social integrado às políticas de Assistência Social no Brasil. Por isso, torna-se importante considerar a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que, em conformidade com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil. No seu artigo primeiro, essa Lei define que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais e é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. No parágrafo único do artigo primeiro estabelece que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. No seu artigo terceiro, considera as entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Sobre a implementação das ações governamentais na área da Assistência Social, a Constituição Federal de 1988, no artigo 204, determina que se realize com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes. Estabelece ainda, como diretrizes para a realização dessas ações: I-descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benéficas e de assistência social; II-participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Fica perceptível que as instituições filantrópicas que realizam o trabalho educacional a partir dos convênios estudados neste trabalho assumem um importante papel no desenvolvimento das ações governamentais de Assistência Social. Embora não discutamos tal regulamentação, ela nos interessa por normatizar a relação entre o Estado e tais entidades. Sobre isso, somente ressaltamos o que determina a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 204, que diz respeito à realização de tais ações com os recursos do orçamento da seguridade social, questão que também não se constitui como objetivo deste trabalho. Porém, tal preceito nos permite firmar a compreensão de que tais ações não se realizam a partir do financiamento da educação, apesar de se fazerem de forma integrada às políticas do setor. Consideramos ser imprescindível o discernimento sobre as garantias dos direitos promulgados, principalmente, quando se trata da realização dessas ações integradas. Sem o efetivo controle das fontes de financiamento, é possível que os resultados sejam menores e opostos à ampliação das oportunidades desejada. Se as ações sociais são realizadas com recursos do financiamento da educação, ao invés de ampliar o alcance dos benefícios sociais, há sua diminuição no campo educacional. Contudo, em face dos resultados positivos, imprime-se nessa ação política uma conotação positiva.

As instituições confessionais e filantrópicas conveniadas exercem uma atividade consolidada no município de Juiz de Fora, percebida através da sua organização, estrutura física e clareza dos seus objetivos. As instituições confessionais foram constituídas num período que varia de 100 a 60 anos, enquanto as instituições filantrópicas tem entre 69 a 20 anos de existência. As instituições comunitárias, por seu lado, tiveram a constituição mais recente, a partir da década de 1980, enfrentando, ainda, problemas estruturais e organizacionais para a consolidação de suas atividades, o que, segundo os responsáveis por essas instituições decorrem da falta de recursos financeiros para sua manutenção. Constatamos que a constituição das instituições comunitárias de ensino, no município de Juiz de Fora, teve início no período que precedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. De acordo com Dagnino (2004, p. 95 a 109), nesse período o princípio da participação da sociedade foi o eixo central e distintivo do projeto de aprofundamento da democracia, em contraposição ao antagonismo que permeava até então a relação entre a sociedade civil e o Estado. Porém, na “confluência perversa” entre um projeto político democratizante e o projeto neoliberal, a origem das instituições comunitárias no município, a partir de movimentos de jovens, passou a ser cultuada como responsabilidade social.

Assumindo a necessidade do trabalho voluntário, a organização desse tipo de instituição integra-se à comunidade de modo diferenciado das instituições filantrópicas e confessionais, cuja organização mantém uma rígida estrutura hierárquica. Vê-se, na prática das instituições conveniadas o que apontam Dagnino (2004) e Nogueira (2003), uma noção de solidariedade vazia de sentido político, inserida no campo privado da moral e realizada a partir de uma perspectiva privatista e individualista que dispensa os espaços públicos, subtraindo-se da ação social o sentido de coletividade e levando ao tratamento individualizado da desigualdade social e da pobreza.

Todos os responsáveis pelas instituições pesquisadas que entrevistamos relataram que trabalham com diversos convênios, originados das diferentes instâncias do governo (municipal, estadual e federal), como fonte de recursos necessários à realização das ações propostas pelas respectivas instituições. Percebe-se que muitos projetos realizados por essas instituições são concebidos contando com a possibilidade de obtenção de recursos financeiros por meio de convênios, que acabam por se tornarem fonte eficiente de captação de recursos públicos, necessários à sobrevivência e consolidação dessas instituições. Nesse sentido, pode-se pensar o Estado como fomentador e, ao mesmo tempo, como mantenedor das ações realizadas, na medida em que os recursos públicos são, ou foram, fundamentais para a consolidação dessas instituições. A despeito das benesses recebidas, alguns representantes das instituições pesquisadas, quando entrevistados, queixaram-se da atuação do Estado, no sentido de que não contribui o bastante, ou de que a sua contribuição não é relevante, ou ainda de que o recebimento de recursos por meio de convênios “engessa” as possibilidades de trabalho, já que restringem a liberdade na realização das despesas. No caso específico da cessão dos professores, objeto de interesse neste estudo, consideram que a atuação desses professores está limitada às regras relativas ao servidor municipal, o que, segundo os responsáveis pelas instituições entrevistados, impede que façam maiores exigências profissionais aos professores cedidos. Porém, outros revelaram, ao serem entrevistados, que consideram os convênios fundamentais para o funcionamento das instituições que representam, entendendo que o apoio financeiro do Estado é importante para a sua existência. A existência de múltiplos canais para transferência de recursos financeiros do Estado para essas instituições privadas confirma a compreensão de Dagnino (2004, p.102 a 105) de que o Estado tem buscado

apoio nas ações privadas para a implementação de políticas públicas, atribuindo à sociedade civil o papel de colaboradora com a gestão da ação estatal.

Essa demanda do Estado de apoio da sociedade civil pode ser percebida durante as entrevistas em todas as reflexões expostas pelos representantes das instituições conveniadas que realizam trabalho na área da educação especial e educação infantil. Eles compreendem que, com a Constituição de 88, tem início o reconhecimento do trabalho dessas instituições pelo Estado. Para eles, isso se deve ao reconhecimento da educação como direito de todos, firmado na Carta Magna, sem que os sistemas de ensino tivessem capacidade para o atendimento à demanda criada. Ainda entendem que o reconhecimento do trabalho realizado nessas instituições surgiu como forma de atendimento ao déficit de vagas específicas na rede pública. Consideram que a rede de ensino municipal passou a contar, para o atendimento da sua demanda educacional, com essas instituições. Acreditam que, em decorrência disso, as instituições benfeitoras, que antes tinham um caráter estritamente assistencial, passaram a ser chamadas a prestar um serviço público, integrado às políticas educacionais de atendimento às demandas do município. Sobre os convênios, ressaltam que o trabalho realizado nas instituições seria desnecessário, se o Estado cumprisse o seu papel, atendendo a todos com uma educação de qualidade. Esse pensamento é compartilhado também pela maioria dos representantes das demais instituições pesquisadas, que apontam a origem da sua existência ligada à deficiência do Estado no cumprimento do seu papel. Tal pensamento evidencia a compreensão presente nas instituições privadas de estarem realizando um serviço público integrado às políticas educacionais de atendimento às demandas do município. Além disso, vale ressaltar a compreensão dos representantes de que, se o município conta com as instituições para o atendimento de sua demanda educacional, elas passam a assumir um caráter educacional, além do estritamente assistencial. Sobre isso, questionamos não a natureza da atividade que as instituições conveniadas exercem, se assistencial ou educacional, mas a fonte de recursos a ser utilizada para o financiamento dessas atividades, uma vez que se trata de instituição filantrópica, regida pela Lei Orgânica da Assistência Social em suas relações com o Estado, tendo a destinação de recursos da Previdência Social como garantia para as suas atividades. A esse respeito procederemos a uma discussão mais detalhada no item 5.3.

A maioria dos representantes das instituições pesquisadas revelaram, ao serem entrevistados, que consideram eficientes os controles realizados pelo município. Informaram que a Secretaria de Educação controla a supervisão dos trabalhos e mantém um bom relacionamento com as instituições. Destacam alguns dos instrumentos de controle da Secretaria de Educação, tais como: resumo das atividades realizadas, levantamentos estatísticos, relatório de freqüência dos professores cedidos, controle dos alunos matriculados, fichas de avaliação dos professores contratados, auto-avaliação e plano de trabalho dos professores cedidos. Todavia, alguns representantes divergem sobre a eficiência desses controles, apontando a insuficiência de seus instrumentos para o gerenciamento de um convênio. Essa deficiência, segundo os representantes dessas instituições, está relacionada aos contatos com a Secretaria de Educação, a qual deveria instituir um setor específico para a gestão de convênios que fosse capaz de atender às demandas dos conveniados. Tais representantes percebem dificuldades no que diz respeito à exigência de produtividade dos professores por parte da supervisão das entidades. Conforme diz Davies (2004, p.39), as escolas privadas querem se equiparar às públicas quando se trata do recebimento de recursos públicos, porém não se dispõem a isso quando se trata de cumprirem os princípios da gestão democrática, previstos na Constituição Federal e na LDB de 96. Como vimos, esse conflito já havia sido evidenciado nas considerações do representante do Sindicato dos Professores.

Sobre a percepção que os representantes das instituições conveniadas têm da realização dos convênios com o município, diante da questão da democratização do ensino, percebemos, novamente, as críticas ao Estado pelo descumprimento do seu papel educacional, o que é apontado como justificativa da realização do trabalho educacional pelas instituições conveniadas. Os representantes apontam questões relevantes acerca do sentido que atribuem à democratização do ensino: a) a democratização do ensino relaciona-se com o resgate da cidadania: trabalho que, segundo esses representantes, “é individualizado” e, por isso, incapaz de ser assumido pelo Estado. Para eles, essa incapacidade do Estado gera uma lacuna no atendimento às demandas sociais e dá origem às Organizações Não Governamentais – ONG; b) a democratização relaciona-se com a formação integral do indivíduo: compreendem que o município começa a realizar essa tarefa com a escola de tempo integral e que as atividades de reforço escolar, ministradas nas instituições conveniadas, vinculam-se ao trabalho educacional das escolas públicas,

complementando-o. Para eles, a partir de uma boa formação, os alunos têm mais possibilidades de se inserirem no pensamento coletivo e de participarem da vida em sociedade; c) a democratização relaciona-se com a redução das diferenças sociais e com a inclusão social: alguns representantes acreditam que “os convênios ajudam a instituição a ajudar as famílias na educação escolar”, atuando como elemento colaborador no trabalho escolar, reduzindo as dificuldades dos alunos. “Trabalhando o reforço, os alunos têm lugar para fazer os deveres e pesquisas, têm laboratório de informática e melhoram muito o rendimento escolar. Percebemos a reinserção desses alunos na escola, eles estão no reforço e não são mais excluídos, voltam à escola pública em uma nova condição, com a auto estima elevada.”; d) a democratização do ensino relaciona-se à expansão do atendimento escolar: os representantes das instituições revelam que o trabalho realizado conjuntamente pelo poder público e as instituições filantrópicas favorece o atendimento a um número elevado de alunos na educação infantil; e) a democratização do ensino relaciona-se ao atendimento integral de todos os alunos: um representante de instituição de educação especial comprehende que o ensino regular nas instituições pode ser adaptado aos portadores de necessidades especiais, contribuindo para o atendimento dos alunos excluídos da escola pública. Porém, para ele, o convênio é um paliativo, pois já existem vários casos de inclusão, sendo somente os casos mais severos encaminhados para as instituições. Para outro representante, a democratização se realizará a partir do momento em que cada escola do município atenda integralmente à demanda de educação especial, incluindo a família dos alunos nesse atendimento integral; f) a democratização do ensino relaciona-se a igualdade entre o ensino público e particular: se um representante de instituição conveniada percebe a necessidade de haver igualdade entre o ensino público e particular, considera que os convênios contribuem no atendimento dos objetivos da instituição, através do trabalho que as professoras realizam. Porém, ressalta que seria necessário mais investimento para a estruturação da instituição; g) democratização do ensino relaciona-se com uma política de parcerias com as entidades não-governamentais: os representantes que têm essa compreensão consideram que as instituições conveniadas cumprem o papel de colaboradoras no processo de expansão do ensino. Compreendem que essas instituições, apesar de serem juridicamente privadas, realizam atividade educacional pública e, se não têm fins lucrativos, não se enquadram nessa categoria.

É significativa para a nossa percepção sobre as concepções dos atores sociais atuantes nas instituições conveniadas a fala de um entrevistado,

a prefeitura de Juiz de Fora, a partir da década de 80, montou uma política quase espontânea, ou despercebida, de parceria com as ONGs e isso vem se renovando, por isso existe esse universo diversificado de convênios, um atende um tipo de criança..., o professor que vem pra cá pra fazer esse reforço e etc. É isso mesmo que o Estado tem que fazer, ele tem que assistir as instituições que querem trabalhar, (...), o estado de Minas, ele tem um marco, nos últimos 10, 12 anos, de uma melhoria crescente nas parcerias instituição/governo. Grandes empresas, públicas ou não, atuando no campo da educação. Por que que não dá para democratizar sem o trabalho de parceria? Por causa do custo. Como é que o Estado brasileiro, como é que o estado de Minas ou Juiz de Fora vai construir uma casa dessas, em toda região onde houver a demanda, pra abrigar 50 meninos, morando? Com um colégio do lado, com tudo o que eles têm aqui? O Estado não tem dinheiro pra isso, o custo disso é muito alto. Então tem que ser instituição.

Os dados coletados nas entrevistas evidenciam a opinião dos representantes das instituições conveniadas sobre os resultados positivos do trabalho realizado nessas entidades. Admitindo a existência desses resultados, percebemos, como mostrou Dagnino (2004, p.101), que eles são “pontuais, fragmentados, provisórios, limitados, mas positivos em relação à diminuição da desigualdade e à melhora das condições de vida dos setores sociais atingidos”. Em conformidade com esse raciocínio, alguns dos representantes consideram os convênios um paliativo. As relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil significam, como apontaram, a transferência das responsabilidades estatais para o âmbito civil. Tendo em vista a evidência de resultados positivos, faz-se necessário considerar que tais relações de parcerias contribuem para limitar o alcance das políticas sociais, comprometem o futuro das lutas por hegemonia no campo da sociedade civil e restringem o papel do Estado como universalizador das políticas e equalizador das desigualdades.

### **5.2.6 – A percepção do representante da instituição particular de ensino**

Numa perspectiva de atuação educacional diversa das instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias, cuja condição para a realização de convênios com o município consiste na ausência de fins lucrativos no exercício da atividade educacional, diversa, também, da atividade das instituições particulares de ensino, que realizam o seu objetivo financeiro de lucro no exercício dessa atividade, a Escola Particular Carolina de Assis foi mantida, até setembro de 2006, por uma empresa privada. Para isso, firmaram-se convênios com o município de Juiz de

Fora. Segundo o representante da empresa, o interesse pela criação e manutenção dessa escola surgiu com o objetivo de garantir a oferta de uma educação de qualidade para os filhos dos funcionários. Ao ser entrevistado, o empresário, seu proprietário, informou que, no início, a empresa arcava com todas as despesas de manutenção da escola, contando para tal com os recursos do salário-educação durante um determinado período<sup>149</sup>. Com o passar do tempo, foram surgindo dificuldades financeiras para a manutenção da escola e, com isso, iniciou-se a realização dos convênios com a Prefeitura de Juiz de Fora que passou a ceder professoras e merenda escolar, mantendo-se sob responsabilidade da empresa a direção da escola, que atendia às exigências de controle da Secretaria de Educação. O empresário considera que “o padrão do ensino na escola era muito bom”. Para ele, constituiu-se, por isso mesmo, um instrumento de democratização do ensino. Relata que na última década a política econômica nacional desencadeou um processo de recessão que levou à falência muitas empresas do setor têxtil em Juiz de Fora. Em decorrência dessa crise financeira, foi necessária a redução de gastos na sua empresa, inclusive com a necessidade de fechamento da escola. Com isso, consolidou-se o processo de municipalização da escola que já vinha sendo estudado pelo município há algum tempo.

Como vimos no capítulo I, uma característica importante da ordem patrimonial é a não distinção entre as esferas pública e privada, em cuja ordem o Estado passa a ser o prolongamento do domínio privado. Isso pode ser percebido, na relação estabelecida, no período estudado neste trabalho, entre o município e a empresa mantenedora dessa escola conveniada. Para a compreensão dessa relação, torna-se necessário reportar à Constituição Federal de 1988 que

<sup>149</sup> O salário-educação foi criado em 1964, pela Lei 4440, vigorando a partir de 1965. Conforme a Constituição de 1988, art 212, § 5º, o ensino fundamental terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, que será recolhida pelas empresas. A distribuição do salário-educação entre os níveis de governo ocorre através de quotas a saber, 1/3 para a União e 2/3 para os Estados. Conforme a Lei nº 9.766/98 os Estados devem redistribuir aos seus municípios uma parcela correspondente a pelo menos cinqüenta por cento da quota do salário-educação recebida, o mecanismo de redistribuição obedece à proporção de alunos matriculados no ensino fundamental. A LDB de 96 trata o Salário-educação em seu artigo 15. Davies (2001, p. 101) comenta o § 5º do Art. 212 da Constituição Federal de 1988, que “permitiu (permissão suprimida pela Emenda Constitucional 14, de 12 de dezembro de 1996) que as empresas, em vez de recolherem aos cofres públicos o salário-educação, utilizassem os recursos para bolsas de seus empregados e dependentes em escolas particulares. O direcionamento dos recursos do salário-educação para as escolas particulares atingiu tal vulto que financiava metade ou mais da metade do total das matrículas na rede privada nos anos 1980,...”. Segundo o autor, algumas empresas montavam com esses recursos as escolas próprias, porém, com a modificação introduzida pela Emenda Constitucional 14/96, as empresas passaram a recolher essa contribuição social aos cofres estatais (DAVIES 2004, p.33).

autorizou, no seu artigo 213, o repasse de recursos públicos às instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas, retringindo-o às entidades benfeitoras. Essa autorização de repasse foi concedida estritamente a essas instituições e vinculou-se ao cumprimento das obrigações de comprovação da ausência de fins lucrativos dessas instituições e aplicação dos seus excedentes em educação. Porém, o artigo 70, inciso VI, da LDB de 96, considera como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino os recursos destinados às bolsas de estudo em escolas privadas, categoria mais abrangente do que confessionais, filantrópicas e comunitárias. Como vimos no Capítulo IV, a LDB, no seu artigo 20, considera como privadas todas as escolas não estatais. No caso dessa escola, além da empresa mantenedora não caracterizar o tipo de instituição explicitado na Constituição Federal de 1988, as condições estabelecidas para o repasse estão ausentes nesse tipo de organização empresarial que tem no exercício de sua atividade o fim de obtenção do lucro. Dificilmente se percebe a constituição do lucro a partir da realização dessa atividade educacional, pois, nesse caso, diz respeito aos interesses patronais relacionados ao processo educacional que a empresa oferecia aos seus empregados que, embora represente melhoria nas condições patronais para a exploração do trabalho e a consequente produção do excedente, realizou-se, no período estudado, com importante contribuição do município, constituída pelos convênios para cessão de professores e merenda escolar, além da aplicação dos recursos relativos ao salário-educação. A exigência constitucional para o repasse de recursos quanto à natureza jurídica das instituições conveniadas, também, está presente na Lei Municipal nº 7565/89, que trata da cessão dos professores às instituições de ensino confessionais, filantrópicas e comunitárias. Desse modo, pode-se pensar que a cessão dos professores à instituição de ensino particular também ocorreu a partir do descumprimento da legislação municipal. Isso confirma o conteúdo privatista do Estado brasileiro que influencia a forma de intervenção na sociedade, além de poder determinar a forma de aplicação da legislação ou a sua inobservância.

Frente ao exposto, torna-se difícil associar a democratização do ensino às relações que têm como objetivo a realização dos interesses particulares, pois, nesse caso a imersão dos atores sociais na esfera pública significa transformar a preocupação individual com a propriedade privada em preocupação pública, o que se distancia da proposta de transformação de uma sociedade individualista em uma sociedade realmente inclusiva e igualitária. Arendt (2004, p. 78-79)

considera que, inserida na esfera pública, “a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza (...).” Porém, a riqueza permaneceu privada, somente o governo comum, adquirindo a função de proteção dos interesses privados na luta por mais riqueza. A autora aponta decorrer disso “A contradição óbvia deste moderno conceito de governo, onde a única coisa que as pessoas têm em comum são os seus interesses privados.” Contudo, em situações como a dos convênios estudados, os interesses particulares não são facilmente perceptíveis. Daí porque, a observância dos preceitos constitucionais constituem os parâmetros que asseguram os direitos de cidadania. A lei fornece o tecido regular do Estado (O'Donnell 1993, p.126) e, se considerada como construção social, seu cumprimento aumenta as chances de avanços na democracia, daí a importância da observação dos seus princípios. O descumprimento da lei, como no caso estudado, ocorre em consonância com uma forma de intervenção patrimonialista e autoritária, contemplando os interesses privados, em detrimento do coletivo. Isso nos permite afirmar que, ao se realizar a partir desse mecanismo, os convênios orientam-se no sentido oposto ao da democratização do ensino.

### **5.3 – A Comissão Paritária: espaço institucional de deliberação das cessões dos professores do município às instituições conveniadas**

No capítulo anterior vimos que a cessão de servidores do município a órgãos da Administração Direta ou Indireta da Prefeitura de Juiz de Fora, do Estado ou da União e às entidades educacionais, assistenciais e benficiantes, está prevista na Lei Orgânica do município<sup>150</sup> e na Lei Municipal do Magistério, Lei nº 7565/89 de 21 de julho de 1989, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério da Prefeitura de Juiz de Fora. A Lei do Magistério cria nos seus artigos 104 a 107 uma Comissão Paritária, com competências para decidir sobre as questões relativas ao pessoal do Magistério. Essa Comissão na forma do disposto nos artigos 58, 69 e 95 da mesma Lei tem competências para deliberar sobre: a) a identificação das áreas afins de atuação para efeito de acesso automático correspondente à formação específica; b) a verificação do preenchimento dos

---

<sup>150</sup> De acordo com a Lei Orgânica do município de Juiz de Fora, artigo 133, inciso IV: A garantia da educação, pelo Poder Público Municipal, se dará mediante (...) cessão de servidores para atendimento às fundações públicas e entidades filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos, de assistência ao menor carente e ao excepcional, como dispuser a Lei;

requisitos para concessão da licença remunerada para fins de aperfeiçoamento profissional; c) a autorização a ocupante de cargo ou emprego no magistério municipal para exercer suas funções junto a órgãos da Administração Direta ou Indireta da Prefeitura de Juiz de Fora, do Estado ou da União e d) a cessão de servidor do município a entidades educacionais, assistenciais e benéficas<sup>151</sup>. Portanto, cabe à Comissão Paritária emitir parecer relativo à cessão dos professores, considerando o atendimento das normas para esse procedimento. De acordo com os artigos 105 e 106 dessa Lei, a Comissão é composta dos seguintes membros designados pelo Prefeito Municipal: I - 03 (três) servidores da Secretaria indicados pelo Secretário; II - 03 (três) representantes da entidade Sindical representativa dos trabalhadores da rede municipal de ensino. Interessou-nos para fins deste estudo conhecer os trabalhos desenvolvidos pela Comissão que dizem respeito à cessão de servidor do município a entidades educacionais, assistenciais e benéficas.

Dessa forma, em consequência dessa regulamentação, a Comissão Paritária, na execução da sua tarefa deliberativa sobre a cessão de servidor do quadro do Magistério municipal, envolve-se na formulação dos convênios realizados entre o município e as instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais, atuando, no campo mais amplo das políticas educacionais no município, de formulação de instrumentos para o atendimento à demanda educacional. A Lei que autoriza a cessão de servidor delega à Comissão Paritária a responsabilidade sobre os processos administrativos que dizem respeito à carreira e formação do servidor, relacionando-se às políticas de valorização do Magistério. Porém, ao autorizar a cessão de servidor do município a entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais, essa Lei autoriza o repasse de recursos públicos para instituições privadas, interferindo nas políticas para o atendimento à demanda educacional e, portanto, no financiamento do ensino. Dado o seu envolvimento em um contexto político educacional ampliado, importa-nos compreender como se realiza a atuação da Comissão Paritária. Sua atuação inscreve-se em um contexto participativo de elaboração de novas políticas

---

<sup>151</sup> Preceito existente, também, na Lei nº 8710 de 31 de julho de 1995, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da administração direta do Município de Juiz de Fora, de suas autarquias e fundações públicas. Essa Lei, no seu artigo 44, § 4º, determina ser expressamente vedada a cessão de servidor do Quadro do Magistério Municipal a órgãos ou entidades assistenciais não integrantes da Administração Pública, ressalvado o caso de entidades educacionais, assistenciais e benéficas, que obtenham parecer favorável emitido pela Comissão Paritária, criada de acordo com o art. 105 da Lei nº 7565, de 21/07/89.

para o atendimento educacional no município ou funciona como instância desarticulada dos processos políticos educacionais mais amplos no município?

### **5.3.1 – A representação política no âmbito da Comissão Paritária**

Dahl (2005 p. 31) assinala serem as democracias existentes meras aproximações do ideal democrático, por isso, existem governos mais ou menos democráticos, aos quais denominou Poliarquia, significando um regime fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública. As formações institucionais são vistas por ele como próprias da democracia política e, portanto, como instâncias de representação de interesses sociais. Essas formações constituem não apenas importante espaço de formulação, como de controle sobre as decisões governamentais, consequentemente, sobre as políticas públicas de modo geral. Para o autor, a renovação e a participação caracterizam essa formação institucional e, a partir delas, a possibilidade da democracia está relacionada aos benefícios do conflito e das escolhas entre os atores políticos. Por isso, consideramos fundamental a percepção sobre a atuação dos segmentos sociais nos trabalhos da Comissão Paritária, no sentido de que essa atuação pode mostrar como se constitui e qual a direção do debate e dos interesses, sobre os convênios estudados, no espaço institucional. Denominamos essa atuação de representação política, já que os segmentos assumem interesses relativos à posição institucional que ocupam e às concepções do espaço público.

Pela composição dessa comissão, destaca-se a representação do município, realizada por três servidores da Secretaria de Educação, indicados pelo prefeito municipal e a representação da classe do Magistério, realizada por três membros da entidade Sindical. Em face dessa composição, poderíamos situar as relações trabalhistas como eixo dos conflitos existentes. Entretanto, os dados extraídos dos trabalhos da Comissão Paritária mostraram que a proteção dos direitos da classe do Magistério municipal constitui um forte teor de representação dos interesses do Estado, uma vez que, a partir disso, a representação sindical se posiciona nos debates em defesa do interesse do ensino público. Com isso, o conflito no âmbito dessa Comissão Paritária situa-se mais na relação entre o ensino público e o ensino privado, existente na realização dos convênios. A partir da análise do período posterior a 1997, pôde-se perceber a inserção ativa dos

representantes das instituições privadas no âmbito da Comissão Paritária, não significando representação, mas a reação às ações restritivas aos convênios propostas naquele espaço institucional, cujos interesses presentes buscamos compreender.

### **5.3.2 – Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária para deliberação dos convênios**

A representação nos espaços institucionais do ensino constitui-se elemento passível de se inserir nos processos políticos educacionais e, portanto, capaz de atuar no espaço público de formulação, de implementação e de avaliação das políticas educacionais, podendo direcionar-se ou não no sentido da democratização do ensino. Uma vez que, a partir da realização dos convênios, ocorre o atendimento de parte da demanda educacional no município, torna-se necessária a consideração da representação na Comissão Paritária e a sua capacidade de interligação dos temas educacionais abordados nessa Comissão aos seus respectivos espaços institucionais de discussão, planejamento e avaliação na Secretaria de Educação. Essa interligação pode evitar uma atuação restrita à discussão da cessão dos professores e dos convênios em si mesmos.

Os dados apurados mostraram que nos trabalhos da Comissão Paritária há a preocupação com o estabelecimento de regras para as deliberações<sup>152</sup>. No que se refere à cessão de professores, são formulados parâmetros para a deliberação sobre os convênios<sup>153</sup>, aprovados pela Comissão Paritária, relativos à qualificação da entidade habilitada para conveniar com o município, às condições para a realização, gestão e contraprestação dos convênios, ao atendimento à demanda educacional, ao acompanhamento pedagógico, à assistência ao educando e à adequação dos convênios para cessão de professor às exigências legais das Leis nº 6657/84 e nº 7545/89. Como se pode perceber, a partir dos parâmetros para a realização dos convênios, a Comissão insere-se em processos políticos educacionais mais abrangentes. Tais parâmetros são, também, as

---

<sup>152</sup> Essas regras foram consolidadas no que se denominou de Parâmetros, aprovados pela Comissão Paritária. Entre os itens dos Parâmetros inclui-se a contrapartida para a realização dos convênios, constituída por uma relação de quantidade de alunos atendidos para cada professor cedido.

<sup>153</sup> O Anexo I sintetiza esses parâmetros. Nesse anexo realizamos a comparação dos parâmetros aprovados pela Comissão Paritária em três momentos, em 18/06/1993, 05/01/1996 e 01/01/1998. O Decreto 8545/05, analisado no capítulo anterior, regulamenta a cessão dos professores dando forma legal aos parâmetros existentes, com algumas alterações nos mesmos.

referências para a elaboração do instrumento jurídico que celebra o convênio, visto que a formulação das cláusulas desse instrumento é por eles orientada.

Fica perceptível na reformulação dos parâmetros a preocupação com a adequação às políticas vigentes. Nessas reformulações, interessou-nos a alteração nos Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária em 01/01/1998 que incluiu, na parte I, que estabelece os Critérios Gerais, o item três, e na parte II, que se refere aos Objetivos e Organização dos Convênios, o item que diz respeito à vinculação de turmas provenientes dos convênios à rede de ensino municipal. Compreendemos que anexar as turmas à rede municipal significa incluir as matrículas referentes a essas turmas no cômputo das matrículas informadas, disso decorre a relação com os repasses referentes ao FUNDEF<sup>154</sup> que, no município estudado entrou em vigor nesse mesmo ano. Sabe-se que, apesar de a anexação de turmas derivadas dos convênios à rede municipal de ensino objetivar o repasse de recursos, os convênios significam a realização de despesas do ensino público. Porém, com a permanência do financiamento público do ensino privado não se asseguram avanços na realização dos objetivos do Fundo. Como já referido no item 5.1 deste capítulo, o efetivado dos convênios, os valores investidos no ensino privado, ultrapassam aqueles valores investidos no ensino público e, portanto, diminuem a capacidade de atendimento educacional público pelo município. A anexação das turmas pode sinalizar, também, para a tentativa de se registrar a ampliação do atendimento à demanda educacional desse nível de ensino pelo município.

### **5.3.3 – O significado da representação da Secretaria de Educação e do Sindicato dos Professores na Comissão Paritária no período anterior a 1997**

No período que precedeu ao exercício de 1997, a realização dos convênios se constituía num instrumento de atendimento à demanda educacional no município, porém, não se relacionava, ou se integrava, aos processos que abrangiam a investigação da demanda educacional. Relacionava-

---

<sup>154</sup> Talvez essa vinculação de turmas constitua uma das formas que se organizou no município para a ampliação do número de matrículas em 1998. Como se pode ver no sub-item 5.1.3, as matrículas no ensino fundamental, na rede municipal de ensino totalizavam 26786 em 1997, esse número foi elevado para 32695 em 1998, significando um crescimento 22,06% das matrículas no primeiro ano de vigência do FUNDEF.

se às possibilidades criadas pela Lei do Magistério associada à Lei nº 6657/1984, que dispõe sobre o Programa municipal de Bolsas de Estudo e a possibilidade de ampliação do atendimento educacional.

Na análise das Atas da Comissão Paritária, buscamos perceber as preocupações existentes no período anterior a 1997, como forma de conhecer o cenário que precede o período de interesse neste trabalho e, assim, busca as possíveis mudanças nesse período. Percebe-se a afirmação dessa instância como órgão deliberativo sobre os convênios, decidindo e tratando os conflitos pertinentes a esse instituto, de cujo acordo derivava o atendimento de 700 crianças por ano entre 1989 e 1997. Nesse sentido, destacamos algumas posições assumidas no âmbito da Comissão Paritária pela representação da classe do Magistério, realizada pelo Sindicato dos Professores de Juiz de Fora - SINPRO:

- a) Apontou a necessidade de uma supervisão direta dos convênios pela SME, com o fim de verificar a qualidade do trabalho executado, a carga horária dos professores cedidos e as situações que caracterizam desvio de função. Sobre isso, os representantes da SME afirmaram já executar essa supervisão.
- b) Posicionou-se contra a cessão de pessoal, considerando que esse procedimento significa um desvio de verba pública, que minimiza a responsabilidade do Estado com a educação. Sobre esse posicionamento, os representantes da SME concordaram que a educação é responsabilidade do Estado. Porém, consideraram que, naquele momento, as escolas públicas não tinham como comportar as crianças oriundas das instituições conveniadas devido à grande procura de vagas e a ausência de condições para um atendimento especializado aos portadores de necessidades especiais. Percebemos que o SINPRO, através de sua representação, no período, apontou questões relevantes para o ensino, tais como a qualidade do trabalho no ensino e a responsabilidade do Estado na educação, posicionando desfavoravelmente à cessão dos professores, por considerá-la contrária ao cumprimento dos deveres educacionais do Estado.

No que diz respeito à representação da Secretaria de Educação, nesse período, destacamos os seguintes posicionamentos no âmbito da Comissão Paritária:

- a) Adoção de critérios mais rigorosos, para que as decisões sejam mais prudentes e justas em relação ao caráter da instituição sem fins lucrativos e filantrópica, critérios tais como, a

exigência de reconhecimento de utilidade pública e informações sobre a carência da clientela que a instituição atende.

- b) Exigência da comprovação da gratuidade dos serviços realizados pela instituição conveniada e informação sobre a existência de convênios com outros órgãos públicos.
- c) Negociação com as instituições de ensino para a formulação dos convênios.
- d) Avaliação dos convênios para a educação especial.

Constata-se, portanto, que, desde o início dos trabalhos, a Comissão Paritária assumiu a responsabilidade pela própria organização dos convênios, atribuição não estabelecida formalmente entre competências da Comissão Paritária que foi por ela adotada no exercício de suas funções. O convênio, compreendido como o instrumento público para estabelecimento de relações entre o poder municipal e as instituições privadas, constituiu-se como um mecanismo apropriado de gestão utilizado pelo município. Por isso mesmo, o instrumento é realizado em caráter precário, por encerrar com a celebração do acordo a gestão do processo, situação agravada pela natureza pontual em que se realizam os convênios, atendendo mais às demandas das instituições de ensino privadas do que as públicas.

#### **5.3.4 – A representação da Secretaria de Educação e do Sindicato dos Professores na Comissão Paritária a partir de 1997**

Destacamos no período posterior a 1996 os principais posicionamentos dos representantes da Secretaria de Educação no âmbito da Comissão Paritária:

- a) Desenvolvimento de projetos que possibilitem uma estrutura de atendimento às crianças portadoras de deficiência, diminuindo o número de professores cedidos<sup>155</sup>.
- b) Declaração da falta de condições para ampliar o quadro de professores cedidos, face às constantes solicitações de ampliação desse quadro, realizadas pelas instituições de ensino privadas.

---

<sup>155</sup>O Serviço de Educação Especial acompanha os trabalhos das instituições conveniadas através de supervisão e visita e, também, mantém contato direto com os profissionais. O município realiza um trabalho de avaliação da qualidade do trabalho das instituições de educação especial;

- c) Revisão do número de professores cedidos para as instituições com intuito de gerenciamento.
- d) Decisão de continuidade na cessão de professores para a atividade de reforço escolar.
- e) Integração dos convênios à implantação da Diretoria de Políticas Sociais - DPS, acatando a decisão da diretoria de não modificar os convênios em 2002<sup>156</sup>.
- f) Acolhimento da determinação da DPS de realização dos estudos para os convênios em 2003 e da integração dos convênios aos vários setores da DPS.

Após a proposta de realização de estudos para os convênios em 2003, percebe-se que no exercício de 2004 a Comissão Paritária não tratou dos assuntos relativos à cessão de professores e aos convênios, apesar da sua continuidade. O tema voltou à pauta das reuniões em outubro de 2005, após a mudança de governo no município e a implantação das mudanças no ordenamento institucional do período anterior com o retorno para a Secretaria de Educação da execução de todas as competências municipais em matéria educacional, já referido em capítulo anterior.

Antes de 1997 as preocupações no âmbito da Comissão Paritária se restringiam à gestão do processo de cessão dos professores, compreendido como processo necessário ao atendimento da demanda educacional, questionado por se orientar em direção oposta ao papel atribuído ao Estado. A partir de 1997, a preocupação dos representantes da Secretaria de Educação se prende à questão da limitação e possibilidade de redução dos convênios realizados para a cessão de professores, além da sua gestão. Se levarmos em conta a recorrência das abordagens sobre o controle dos convênios (despesas) e a vinculação às escolas da rede municipal das matrículas provenientes dos convênios, constatamos a existência de uma preocupação com o que diz respeito às despesas realizadas a partir dos convênios, com um maior controle da verba pública, especialmente, a que se refere à despesa com o Magistério municipal. Note-se que essa preocupação coincide com a implantação do FUNDEF em Juiz de Fora que, como assinala Davies (2001, p. 44), teve, como ponto positivo, o despertar do interesse pelo controle das verbas

---

<sup>156</sup>A Lei Municipal nº 10.000/2001 dispôs sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora. Na regulamentação da organização e das atribuições da Diretoria de Política Social, o Decreto 7254 / 02, art. 3.º, parágrafo 2.º delega ao Diretor de Política Social a execução de todas as competências municipais em matéria educacional.

públicas na área da educação. Entretanto, se provocou tal controle, não foi capaz de modificar a situação dos convênios no município, que continuaram a despeito das discussões.

A partir de 2002 percebe-se a preocupação com a integração de tais convênios com os setores da Diretoria de Políticas Sociais - DPS, preocupação originada com a nova organização da administração municipal. A integração dos convênios aos setores da DPS sinalizava, de um lado, a integração com as políticas mais amplas do município, de outro, o afastamento das especificidades dos processos de atendimento à demanda educacional e das orientações específicas do financiamento da educação, favorecendo a permanência dessas práticas, dissolvidas no cômputo geral das políticas sociais do município. Em face das alterações na estrutura administrativa terem vigorado por um curto período, não foi possível avaliar o impacto das mudanças no que diz respeito aos convênios para cessão de professores.

Na participação dos representantes do SINPRO realizada a partir de 1997, percebemos como relevantes os seguintes posicionamentos:

- a) Questionamento sobre o investimento público nas escolas conveniadas já que algumas cobram mensalidade. A explicação dada pela SME mostra que os alunos das turmas vinculadas às escolas municipais têm ensino gratuito. Os demais pagam uma mensalidade que contribui para a manutenção dos serviços necessários ao funcionamento das escolas.
- b) Sugestão da realização de visitas às conveniadas. Da SME se obteve a informação de que as visitas têm sido realizadas, embora haja a necessidade de serem realizadas em maior número.
- c) Questionamento sobre a indicação de professores para os convênios. A esse respeito se obteve da SME a explicação de que se leva em conta a realização de trabalho voluntário pelo professor na instituição.
- d) Consideração de que os convênios devem ser analisados com rigor, tendo-se o mesmo rigor quando se tratar de solicitação do aumento de professores.
- e) Questionamento sobre a forma como tem sido feito o encaminhamento dos professores cedidos às instituições conveniadas, uma vez que são regidos por Lei específica do

Magistério municipal<sup>157</sup>, divergindo das regras das instituições privadas. A SME comprehende que o professor é cedido, mas as instituições têm a sua gerência interna e distribuem o tempo dos mesmos de acordo com o seu planejamento interno. Entende ser de competência da instituição definir a forma de sua organização.

A partir dessas questões percebe-se que a “gestão” dos convênios é realizada de modo precário. A cobrança de mensalidade dos alunos, contrariando os parâmetros firmados para deferimento dos convênios, sendo de conhecimento dos representantes do município que procuram justificá-la partir da lógica das instituições conveniadas. Pode-se perceber, ainda, a existência de conflitos na relação trabalhista entre os professores cedidos, o município e as instituições conveniadas e a relação patrimonialista ou clientelista, que pode ser assumida na indicação de professores para as instituições, já referida no item 5.2.4.

Das elaborações da Comissão que expressaram o consenso nesse período pode se perceber:

- a) Proposta de colocar como segundo endereço de escolas municipais 50% a 60% das turmas sob a responsabilidade de professores cedidos pela PJF, para que os alunos possam ser incorporados à rede municipal de ensino. A proposta foi aprovada por todos sendo alterados os parâmetros anteriores.
- b) Proposta de avaliação de cada convênio.
- c) Decisão de diminuir o número de professores cedidos em alguns convênios, cujas instituições estejam com pouca demanda.
- d) Decisão de manter o número de professores cedidos às instituições Escola Carolina de Assis e Obras Sociais Bom Pastor, objeto de estudo para a municipalização.

Percebe-se que os segmentos de representantes do município buscam formas de gerenciamento e redução dos convênios, apontando para um posicionamento restritivo dos mesmos. Nesse período teve início o processo de municipalização de algumas escolas conveniadas, conforme já referido.

---

<sup>157</sup> Durante o ano de 2001, ocorreu a implantação da Lei nº 9.732 de 10/03/2000 que regulamentou a jornada de trabalho do quadro de magistério, adequando-a à Disposição Federal. De acordo com essa Lei os professores passaram a ter uma redução na carga horária da regência com o fim de se dedicarem à sua formação profissional. Algumas conveniadas solicitaram aumento do número de professores cedidos para fazer cumprir em suas instituições as normas para as escolas da rede municipal.

As elaborações da Comissão Paritária demonstram, ainda, que os temas políticos afins têm confluência com os trabalhos realizados nesse espaço institucional, a partir dos representantes da Secretaria da Educação. Ao formular e implantar a solução do segundo endereço de escolas municipais para 50% a 60% das turmas, sob a responsabilidade de professores cedidos pela PJF, para que as matrículas dos alunos dessas turmas possam ser incorporados à rede municipal de ensino, a Comissão Paritária absorve a demanda de adequação dos convênios à legislação vigente, como visto anteriormente, de modo a ampliar o número de matrículas na rede municipal, sem que isso signifique uma inserção nos processos políticos mais amplos, que poderiam apontar numa direção oposta a dos convênios, com a efetiva expansão da oferta de vagas na rede pública.

A representatividade das instituições conveniadas, se imperceptíveis nos registros da Comissão Paritária no período anterior a 1997, no período posterior tornou-se significativa, expressando-se através da reação às medidas restritivas e controladoras que a Comissão encaminhava e do empenho pela manutenção dos convênios firmados, do que depende a manutenção das próprias conveniadas. Nessa atuação destaca-se:

- a) A reclamação sobre o comportamento profissional dos professores.
- b) A exposição de crise financeira e proposta de continuidade do convênio para a viabilização dos trabalhos das instituições.
- c) A solicitação de aumento do número de professores cedidos e a indicação de docente específica.
- d) A defesa da permanência do convênio com discurso de engrandecimento da importância da entidade conveniada.

A reação das instituições de ensino privadas à tentativa de restrições aos convênios pelo poder público remete-nos aos conflitos existentes entre o ensino público e privado no cenário nacional. As instituições, uma vez conveniadas com o município, consideram-se responsáveis por uma tarefa de caráter público. A partir disso passam a cobrar do município uma contrapartida, não só para o trabalho realizado, mas para os serviços públicos prestados e consolidados na prática dessas instituições. Isso significa que se, de um lado, o município não utilizou os seus próprios recursos para a ampliação e consolidação de sua rede pública de ensino, optando por realizar os

convênios que, como vimos no item 5.1, não representam uma economia para os cofres públicos, de outro lado, as instituições de ensino privadas contaram com esses recursos para a sua consolidação e criaram ao mesmo tempo uma “necessidade” para o poder público, relacionada a sua manutenção, na qual o atendimento educacional representa um papel secundário. A história da contenda em âmbito nacional se repete no município. Com o fim de atender à demanda educacional, realizam-se convênios (acordos) com as instituições privadas de ensino, em lugar de ampliar a rede pública de ensino. A Comissão Paritária tornou-se o cenário de “incorporação do conflito”. No passado, assim como no presente, esse mesmo conflito não foi resolvido, mas acomodado no âmbito dos procedimentos e das regulamentações no município, através dos diversos instrumentos legais e procedimentos administrativos instituídos a esse respeito.

Ao focalizar a atuação da Comissão Paritária, procuramos compreender os interesses e os conflitos dela decorrentes na tentativa de perceber se as deliberações dessa comissão podem ser inscritas em um contexto participativo de elaboração de novas políticas para o atendimento educacional no município. Sabe-se que as despesas, derivadas do processo de cessão de professores, relacionam-se ao atendimento da demanda do ensino, podendo direcionar-se ou não para a ampliação do acesso e permanência na escola pública estatal. Entretanto, o que foi apurado permite constatar que na permanência dos convênios as regras para a sua formulação vão se adequando à legislação educacional e à estrutura administrativa do município, no sentido de garantir a permanência desse instrumento sem permitir a ruptura com a situação vigente.

#### **5.4 – Uma reflexão geral no capítulo**

A análise dos dados coletados revelou que os convênios realizados entre a Prefeitura de Juiz de Fora e instituições privadas de ensino para cessão dos professores conflitam com os preceitos da legislação educacional do país e do município, dificultando o cumprimento dos seus deveres educacionais e assistenciais e a realização dos ideais democráticos de igualdade e, portanto, de justiça social. Entendemos que representar os interesses do Estado no campo da educação significa afinar-se com as políticas que visam ao cumprimento dos seus deveres constitucionais de modo a garantir a universalização das políticas na área e a equalização das desigualdades sociais. Como se vê, esses interesses estão, implicitamente, relacionados aos direitos

educacionais promulgados. No que tange ao ensino, direcionam-se no sentido da democratização da escola pública e têm no seu financiamento as garantias para que se realizem.

O estudo mostrou que as instituições conveniadas possuem objetivos de caráter assistencial, cujas políticas regem-se por normas específicas e se articulam com as políticas do ensino, trazendo o benefício social da complementaridade. Assim, os interesses dessas instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias estão circunscritos ao campo da assistência. Quando o município financia ações de assistência social com os recursos destinados ao cumprimento de sua obrigação educacional, mascara as ações da Assistência Social, cujo financiamento deve se realizar com fontes de recursos da seguridade social. A substituição ou junção das políticas educacionais e ações da Assistência Social pode sinalizar um processo de racionalização, com a redução dos investimentos no setor social, impossível de ser percebido por estudos restritos ao campo educacional.

Tal situação pode justificar o deslocamento do atendimento educacional a partir de uma atuação da Assistência Social, que tem como consequência as desarticulações com as políticas de atendimento às demandas educacionais percebidas. Se restringirmos a discussão ao âmbito do financiamento da educação, podemos compreender que, por um lado, tanto o Estado como as instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias possuem uma demanda assistencial cujo atendimento, no que diz respeito ao seu financiamento, encontra amparo, conforme a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social, nos recursos da seguridade social. Por outro lado, o município tem uma demanda educacional cujo atendimento conta com recursos próprios vinculados ao desenvolvimento da educação. Ocorre que, quando as instituições benfeitoras buscam a obtenção de recursos para a realização de suas ações, o interesse do município e o das instituições convergem em um só. Essa unificação de interesses se torna possível sob o enfoque educacional, porque, como vimos anteriormente, o artigo 213 da Constituição Federal elegeu as instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias para atuarem no atendimento educacional nos casos de déficit temporário no atendimento da demanda pública educacional. Com isso pensamos que, embora os gastos com a Assistência social sejam socialmente justos, deveriam objetivar atividades assistenciais específicas, sendo, com isso,

financiados com a fonte específica da Assistência Social, não com os recursos destinados à educação.

A realização contínua dos convênios, em contraposição aos preceitos legais, mostra que não houve proposição de alternativa para os mesmos nos espaços institucionais. Ao contrário, tal permanência evidencia a existência de interesses defendidos pelos diferentes atores sociais e instituições envolvidas nos convênios estudados. Os processos de municipalização, que representaram um avanço no sentido da democratização do ensino, não tiveram o seu impulso no interior do espaço público, tendo, antes, ocorrido a partir da demanda das instituições privadas que, ao extrapolarem a sua capacidade financeira, decidiram cessar a sua atividade educacional, delegando-a ao município que, nesses casos, ampliou significativamente o atendimento escolar sob sua responsabilidade. Nesse processo é interessante ressaltar a boa qualidade do ensino nessas instituições privadas conveniadas com o município, apontada pelos atores entrevistados. Se no período de vigência dos convênios, o município realizou despesas por aluno/ano mais elevadas nessas instituições do que na rede pública, ao realizar a municipalização, com a conseqüente ampliação das vagas, torna-se necessário observar as condições necessárias à manutenção do padrão do ensino nessas escolas, uma vez que a democratização do ensino não se realiza somente a partir da expansão das redes de ensino, mas, principalmente, através da melhoria da qualidade do ensino, sem a qual não se pode esperar a emancipação plena para a cidadania. Como já discutimos, a melhoria da qualidade do ensino requer, na realidade brasileira, a aplicação de maior volume de recursos financeiros na escola pública.

Isso posto, não resta dúvida de que a atividade das instituições conveniadas cobre uma lacuna no atendimento educacional no município, representada pela cobertura de uma demanda que não é suprida pelo sistema público de ensino. Porém, a despeito de se realizar sob a perspectiva da Assistência Social, não é capaz de atender à demanda da rede pública de ensino, restringindo-se às demandas próprias das instituições, subordinadas aos programas ou projetos de filantropia, restritos às regiões onde estão localizadas e às diretrizes de trabalho adotadas pelas instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais a que se referem. O financiamento numa perspectiva de democratização do ensino visa garantir a universalização das políticas educacionais e a equalização das desigualdades sociais, impossível de se realizar numa perspectiva individualista.

Dessa forma, compreendemos a urgência de se proceder à utilização racional de todos os recursos para a realização da democratização do ensino. Daí, fica perceptível que, a partir da análise dos convênios estudados, vê-se que os recursos financeiros gastos com tais convênios, se aplicados no ensino público, poderiam representar significativo avanço no sentido da democratização do ensino, em lugar de persistirem no favorecimento de práticas fragmentadas, circunscritas a grupos específicos, atendendo a interesses diversos que não os coletivos.

## OS ACHADOS DO CAMINHO PERCORRIDO

Não pode haver diálogo sem esperança (PAULO FREIRE).

Pensar a democratização do ensino implica pensar nos direitos conquistados e a respectiva capacidade do Estado de garantir esses direitos. Com a Constituição Federal de 1988 os direitos educacionais no Brasil avançaram no sentido da garantia do padrão de qualidade da escola pública<sup>158</sup>. Nesse contexto, a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino torna-se uma importante dimensão da garantia para a qualidade desse ensino que, diretamente relacionada aos recursos aplicados nessa área, passa a ter o padrão definido, principalmente, pelo volume de investimentos realizados. Ao mesmo tempo em que a Carta Magna determina como princípio a garantia do padrão de qualidade, estabelece patamares mínimos em termos de financiamento a serem destinados pelos entes federativos, ao ensino. Alguns municípios aplicam em educação percentual superior ao mínimo determinado pela Constituição Federal de 1988, por exemplo, Belo Horizonte – MG, que determina em sua Lei Orgânica, a aplicação mínima de 30% no ensino. Porém, esses municípios são exceções, a regra é a aplicação do mínimo de 25%. Com isso, torna-se fundamental a aplicação dos recursos públicos exclusivamente na escola pública, pois, conforme disse Cunha (1986, p.123), “ensino bom é caro” e, diante das limitações de recursos financeiros, as lutas por garantias para melhorias no padrão de qualidade da escola pública inscrevem-se no controle da aplicação das verbas destinadas ao ensino “público”.

Em que se pese o fato de ter vinculado recursos para o desenvolvimento e manutenção do ensino, a Carta de 1988, formulada num contexto de grandes lutas pela democratização do ensino, no seu artigo 213, permitiu que os recursos públicos continuassem a ser destinados às escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, representando uma conquista do setor privado educacional no Brasil. Todavia, se esse artigo constitucional restringe a destinação de recursos públicos a instituições de ensino privadas, porque determina a expansão da rede pública no caso da utilização de tal financiamento, o mesmo não ocorreu com a LDB de 96 que, formulada em um contexto neoliberal, além de repetir a permissão da Constituição Federal, autoriza, no seu artigo 70, a realização de despesas públicas com a concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas

---

<sup>158</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 206.

privadas, a título de desenvolvimento e manutenção do ensino, ampliando a permissão constitucional. O dispositivo da LBD de 96 passou a abranger a categoria privada, que inclui as instituições de ensino particulares, sem, contudo, estabelecer as condições para que se realize esse financiamento. Entretanto, sendo demonstradas nas prestações de contas dos municípios, essas despesas podem ser conhecidas e, também, questionadas, uma vez que o seu desconhecimento e o seu não questionamento contribuem para a permanência desse tipo de financiamento, em detrimento da melhoria da qualidade da escola pública.

Em decorrência do exposto, iniciamos uma reflexão sobre tal situação no âmbito do município de Juiz de Fora. Buscamos conhecer a existência dessas formas de repasse de verbas públicas para as instituições de ensino privadas nesse município, e as condições em que essa destinação de recursos públicos se realiza. O estudo da legislação do município mostrou existirem dois mecanismos distintos de financiamento público do ensino privado: no primeiro, a concessão de bolsas de estudo realiza-se com recursos da isenção do ISSQN às instituições de ensino privadas requerentes; no segundo, a concessão de bolsas de estudo em escolas privadas realiza-se a partir do tipo de convênio em que o município cede professores de sua rede de ensino e, em contrapartida, as instituições privadas disponibilizam vagas para alguns alunos. Embora não tenhamos aprofundado no estudo da isenção, que extrapola nosso objeto de pesquisa, percebemos que o processo de concessão de bolsas de estudo pelo município, realizada com os recursos do ISSQN, diferencia-se dos convênios para cessão dos professores, uma vez que nele realiza-se a despesa com o ensino privado, diretamente, a partir da receita própria do município. Nesse processo, não se exige o caráter benficiente das instituições privadas de ensino e, exatamente por serem instituições estritamente particulares, recolhem o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, com o que o financiamento público do ensino realiza-se em instituições particulares. Nesse processo, investe-se 100% da receita própria do município, referente ao ISSQN devido pelas instituições privadas de ensino requerentes, no financiamento da educação privada, enquanto que no financiamento da educação pública o município se orienta pela aplicação do percentual mínimo constitucional de 25%. As considerações deste trabalho a respeito do atendimento da demanda educacional no município permitem afirmar, também, que o financiamento realizado pela isenção não tem origem na necessidade do município de atendimento educacional, mas na necessidade das instituições particulares de garantirem a sua lucratividade. Neste estudo buscamos

compreender a realização dos convênios para cessão de professores da rede municipal de ensino de Juiz de Fora a instituições de ensino privadas, procurando elucidar se esses convênios contribuem com a democratização do ensino no município.

Os convênios para cessão de professores realizados entre o município de Juiz de Fora e as instituições de ensino privadas foram iniciados na década de 1980, e a partir daí foram sempre realizados com as instituições filantrópicas, à exceção da Escola Particular Carolina de Assis. Constatamos que os convênios, no período de 1989 a 2005, realizam-se em diferentes modalidades de atendimento educacional: reforço escolar em regime de abrigo e em regime aberto à comunidade, educação infantil, ensino fundamental e educação especial. Os dados mostraram a existência de 22 instituições conveniadas no período estudado, atendendo, em média, a 776 alunos por ano, como contrapartida ao município pela cessão de uma média de 111 professores por ano. Mostraram, ainda, que o município realiza despesas no ensino privado proporcionalmente maiores do que no ensino público e que, para a manutenção desses convênios, gastou no período de 1997 a 2005 no mínimo R\$17.758.340,53, ou seja, gastou em média, no mínimo R\$1.973.148,94 por ano. Em relação aos gastos por aluno/ano, realizados na rede municipal de ensino nos mesmos níveis e modalidade de ensino dos convênios, o município gastou de 1998 a 1999 R\$10.409.458,75 a mais com o ensino privado realizado por essa via do que com o ensino público. Esses valores apresentaram, no período estudado, tendência ao decréscimo. Tal fato pode ter sido consequência da atuação dos representantes do município e do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, nas reuniões da Comissão Paritária, em que se manifestou o início de um processo de restrições a tais convênios. Acresça-se a isso o movimento realizado no município de publicização de instituições privadas, através da municipalização de escolas conveniadas, conforme se pôde verificar no trabalho em questão.

Em decorrência do estudo da legislação educacional do município, pudemos perceber que o financiamento público às instituições de ensino privadas no município estudado não tem a sua normatização motivada na necessidade do município de atendimento da sua demanda educacional, mas na manutenção das atividades educacionais realizadas por instituições privadas. Tal financiamento ocorre no município, continuamente, desde 1948, quando a Lei Municipal nº 16 criou o Fundo de Bolsas de Estudos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora que, em

conformidade com o cenário histórico-político nacional, incluiu o financiamento público do ensino privado no orçamento público. Os convênios, celebrados para cessão de professores a partir do final da década de 1980, constituem uma das formas administrativas utilizadas para a realização desses repasses. Os dados permitem afirmar que o número de atendimento educacional realizado através dos convênios estudados não variou, significativamente, no período de 1997 a 2005, com o atendimento de uma média anual de 776 alunos. No período de 1989 a 1996 os dados apontaram que se atendia, através dos convênios para cessão de professores, a 700 alunos por ano. Esses dados indicaram a existência de uma motivação continua e regular para a realização dos convênios, independente do movimento de expansão da escola pública. A partir do estudo da legislação municipal, compreendemos que no município de Juiz de Fora o financiamento público da educação privada seguiu a evolução da legislação nacional e, apesar de a Constituição Federal de 1988 determinar que tal financiamento se realizasse em caráter provisório, em circunstâncias específicas de déficit de vagas na escola pública local e, ainda, que tal procedimento fosse condicionado à expansão da rede pública, o financiamento público do ensino privado continuou sem alterações no município. A legislação que regulamenta o financiamento público do ensino privado, da qual decorre a realização dos convênios para cessão de professores, além de se orientar pelos interesses específicos das instituições de ensino privadas, permite a concessão de privilégio aos servidores do município. Tal financiamento originou-se, historicamente, em consonância com o cenário legislativo nacional em que o Estado buscava, nas instituições privadas, apoio para o atendimento da demanda do ensino público, porém, firmou a sua manutenção a partir dos interesses particulares no município, contrários aos interesses coletivos, que devem prevalecer numa democracia. Isso caracteriza uma cultura política patrimonialista, pois a transferência de benesses públicas para o âmbito restrito do particular permaneceu, apesar dos avanços na expansão do atendimento na escola pública no município, orientando-se pelo atendimento dos interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos. Tanto a formulação como a aplicação da legislação municipal para o financiamento público do ensino privado retratam essa cultura.

No estudo desses convênios realizamos entrevistas com os atores sociais envolvidos que, associadas às informações extraídas da análise documental das Atas da Comissão Paritária e aos levantamentos estatísticos do atendimento educacional no município, mostraram que na ação

educacional do município, ou seja, na prática, de um lado as instituições conveniadas buscam apoio no município para a realização dos seus objetivos assistenciais, criando uma demanda para a realização dos convênios para cessão de professores. De outro lado, o município que, em face da necessidade de atendimento à demanda educacional, possui uma lacuna no atendimento da educação infantil e especial, busca, com o atendimento a essas demandas das instituições privadas, minimizar o seu déficit no atendimento educacional. No atendimento à demanda do ensino infantil, tanto a falta de destinação de recursos financeiros específicos, como a falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos, são indicadas pelos representantes do poder público como causas do déficit no atendimento da demanda educacional do município nesse nível de ensino. Já a realização dos convênios para a educação especial permaneceu como alternativa ao ensino na rede pública. A sua realização insere-se no contexto de discussão da inclusão escolar dos alunos com necessidades especiais e mostra importante face desse processo de discussão, que consiste no teor da defesa da realização dos convênios pelos professores, representantes das instituições conveniadas e do município. Entretanto, ao realizar convênios para o ensino fundamental, nível de ensino em que incide forte estratégia política de universalização, o município mostra atender exclusivamente às demandas das instituições privadas de ensino.

Essa confluência de interesses entre o município e as instituições privadas indicou-nos um problema que diz respeito à racionalização com a diminuição dos recursos destinados para a área social, num sentido mais amplo, diminuindo a capacidade do Estado de universalização das políticas sociais. Se, com os recursos destinados para o ensino, o município financia ações da Assistência Social, perde-se o benefício social da complementaridade dessas ações, que deveriam realizar-se com recursos específicos da seguridade social, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 204. Porém, consideramos ser impossível realizar uma discussão dessa amplitude, exclusivamente, no âmbito do financiamento do ensino, ao qual nos restringimos, neste trabalho, o que nos leva a afirmar que, embora os gastos com a Assistência Social sejam socialmente justos, não devem realizar-se com os recursos destinados ao ensino sob pena de se diminuir o alcance das políticas sociais.

Os dados mostraram que o valor gasto pelo município por aluno/ano nas escolas privadas é maior do que a despesa por aluno/ano na escola pública, em todos as modalidades de atendimento educacional realizadas a partir dos convênios para cessão de professores. Isso traz implicações para o financiamento do ensino público e, consequentemente, para o atendimento da demanda educacional da rede pública municipal, tanto no que diz respeito à ampliação das vagas, como na melhoria da qualidade do ensino na escola pública. O problema consiste em financiar com os recursos públicos um ensino em instituições privadas para uma minoria, realizando, para isso, um gasto por aluno/ano mais elevado do que na escola pública.

No que tange à educação infantil, ainda há demanda potencial sem atendimento no município, porém, em 1999, o município chegou a gastar no atendimento de cada aluno/ano 235,31% a mais com a realização dos convênios para a educação infantil do que com a despesa por cada aluno/ano nesse nível de ensino na rede pública municipal. Nesse nível de ensino, a média de gastos públicos realizados a maior no ensino privado do que no ensino público foi de 126,69% no período de 1999 a 2005. Se o problema do atendimento da educação infantil diz respeito à necessidade do aumento dos recursos financeiros para esse nível de ensino, o município, ao apoiar-se nessas instituições conveniadas para o atendimento da sua demanda ativa de educação infantil, realiza despesas mais elevadas do que a realizada com os alunos da rede pública e, além de não solucionar o problema, agrava-o.

No ensino fundamental, no município de Juiz de Fora, embora a taxa de atendimento escolar tenha alcançado 98,1%, após esse avanço, torna-se necessária a realização de projetos para a melhoria do ensino público, processos que demandam investimento financeiro. Entretanto, no período de 1998 a 2005, o município gastou em média 88,68% a mais, por aluno/ano atendido pelos convênios, restringindo uma possibilidade de aplicação dos recursos para a melhoria da qualidade do ensino fundamental público.

Além dos convênios para o atendimento do ensino fundamental em escolas privadas, há os convênios celebrados para o reforço escolar dos alunos matriculados nesse nível de ensino. Nessa modalidade de convênios elaboramos relações comparativas tomando como referência os gastos com o ensino fundamental cujo resultado mostrou que se atende, com esses convênios, em média

a 0,31% do total de alunos matriculados na rede municipal no nível de ensino fundamental. Para o atendimento desse percentual de alunos, o município gasta em média 0,68% do valor gasto com o ensino fundamental, significando que também com os convênios para reforço escolar restringiu-se a melhoria da qualidade do ensino. Conhecer essa modalidade de atendimento pelo convênio para o reforço escolar indicou que o problema da qualidade do ensino na escola pública pode ser minimizado através de programas de assistência pedagógica integral, ou seja, a realização de acompanhamento escolar intencional, porém, com a possibilidade de ser extensivo a todos os alunos da rede pública de ensino.

As relações realizadas no financiamento da educação infantil e do ensino fundamental se aplicam aos convênios para a educação especial, já que no município as matrículas na rede pública de ensino não diferenciam os alunos com necessidades especiais. Nos convênios para a educação especial, os conflitos percebidos extrapolam as relações entre o atendimento e despesa, pois dizem respeito à questão de opção por uma educação inclusiva. Restringimo-nos à percepção de que, ao mesmo tempo em que no município efetiva-se o trabalho de fortalecimento das políticas para a inclusão, nas escolas privadas o atendimento dos alunos com necessidades especiais se faz de forma especializada em que se realiza um trabalho que, apesar de restrito a determinados grupos, é considerado como uma alternativa para os alunos que não se adaptam na escola regular. Isso significa que ainda há um longo caminho a ser percorrido pela escola pública para alcançar a inclusão, processo em que certamente há a demanda de ampliação dos recursos destinados a projetos de melhoria da qualidade da escola pública.

Diante da constatação de que os convênios para cessão de professores da rede de ensino municipal às instituições de ensino privadas são realizados de modo regular e contínuo visando ao atendimento das demandas das instituições privadas e do município e que, para isso, as despesas públicas com cada aluno/ano atendido pelos convênios são mais elevadas do que a despesa com cada aluno/ano na rede pública municipal, passamos a enfrentar o desafio de compreender se tais mecanismos se direcionam no sentido da democratização do ensino. Compreendemos que os interesses hegemônicos no Estado orientam as ações e, por isso, passam a definir se elas se direcionam ou não no sentido da democratização do ensino. Para isso estabelecemos que todas as ações destinadas à ampliação igualitária das oportunidades de acesso e permanência dos alunos na

escola pública de qualidade constituem vetor direcionado no sentido da democratização do ensino. Na esfera pública, as ações que se orientam pelos interesses coletivos oferecem mais chances à disseminação das práticas democráticas, favorecendo a universalização dos direitos promulgados. Ao contrário disso, os interesses individualistas e particulares acabam por fragmentar as ações e restringi-las a determinados grupos, direcionando-se, assim, no sentido oposto ao da democratização.

O estudo do financiamento público do ensino privado, em âmbito do município de Juiz de Fora, explicitou algumas contradições existentes entre os interesses particulares e coletivos. O atendimento educacional realizado através dos convênios para cessão de professores, limita-se e direciona-se ao atendimento de grupos de alunos específicos e orienta-se por regras de atendimento educacional das instituições conveniadas. Isso ocorre porque, com a realização desses acordos, a atividade educacional restringe-se ao eixo de atuação das instituições conveniadas, que atendem a público específico e próprio, levando à fragmentação da atividade educacional que, nesse caso, passa a ser determinada pelas instituições privadas, tanto no que diz respeito ao público atendido, como no que se refere aos projetos pedagógicos e à gestão escolar, divergentes das concepções democráticas da rede de ensino pública municipal. A contradição é que, ao buscar a ampliação do atendimento educacional, os representantes do município acabam restringindo a própria capacidade de atendimento educacional, uma vez que financiam um ensino de valor mais elevado na escola privada, atendendo, em decorrência, a menos alunos do que seria possível atender na rede pública municipal.

Além disso, a legislação que deve, por princípio, promover a igualdade, contraditoriamente, direciona, no período estudado, o atendimento educacional realizado pelos convênios a público restrito e prioriza a concessão das bolsas para os filhos de servidores do município, conforme a Lei nº 6657/84. Outra contradição é que a permanência desse financiamento no ensino fundamental ocorre mesmo em face de condições legais sistêmicas para o atendimento público e o recurso público de cessão de professores ocorre para o atendimento de nível e modalidade de ensino com problemas para o alcance da universalização. Isso adia as providências para a regularização do atendimento na escola pública da demanda reprimida da educação infantil e ameniza as discussões sobre a inclusão.

No que tange à classe do Magistério público municipal, constatamos que a ausência de normas vigentes precisas gera a possibilidade de privilégios, no que concerne à designação para os locais de trabalho. Constatamos ainda que possibilita a criação de regras alheias às do sistema de ensino, no que diz respeito à relação do profissional cedido com a instituição, tanto nas concepções de trabalho quanto na formação do servidor, contraditoriamente a todo o trabalho de formação continuada realizado na rede pública municipal e às lutas por melhores condições de trabalho e pela valorização da classe do Magistério no município. Essas contradições tornam questionáveis as condições desiguais de acesso à educação criadas por uma política de financiamento público do ensino particular, que mantém no seu interior processos seletivos inerentes à iniciativa privada.

Nesse contexto, o processo de democratização do ensino compreendido como a ampliação igualitária das oportunidades de acesso e permanência dos alunos na escola pública de qualidade exige das instituições públicas a adequação dos seus procedimentos aos preceitos democráticos que viabilizam práticas que permitem a abrangência dos processos políticos a todos os cidadãos e a redução das desigualdades sociais. Daí a importância de se compreender a lei como um processo dinâmico, passível de ser questionado e adequado através de (re) formulação, já que se mostra contraditória a lei que produz desigualdade social. Por isso constata-se que a legislação que regulamenta o financiamento público do ensino privado no município de Juiz de Fora é contraditória, pois, a partir de orientações patrimonialistas, acaba por conceder privilégios e repassar recursos públicos a instituições de ensino privadas, em detrimento da escola pública. Se consideramos que todo direito expressa uma dimensão de luta, devemos entender que, na seqüência das lutas que culminaram na conquista do direito público subjetivo à educação e na vinculação de verbas específicas para o cumprimento desse direito, cabe, ao contrário da transferência de recursos públicos às instituições privadas, o estabelecimento de parâmetros de qualidade para o ensino público e a garantia de mais verbas para a educação como recurso para a melhoria da qualidade do ensino público. Por isso, a participação da sociedade civil nas lutas pela escola pública de qualidade inscreve-se, também, como eixo de permanência e avanço das conquistas.

Além dessas considerações é importante ressaltar que a atuação das instituições privadas conveniadas com o município inscreve-se numa nova compreensão do espaço público, realizada a partir das inversões nos valores individuais de democracia. Isso ocorre a partir de compreensões individualistas e particulares dos direitos conquistados e do sentido de cidadania, nas quais a coletividade não é percebida. Essa nova configuração de atuação da sociedade civil tem a característica de amenizar ou restringir as discussões acerca dos problemas do ensino público, especialmente sobre o financiamento da educação, fortalecendo as atuações desarticuladas e enfraquecendo a participação e o engajamento nos processos de avaliação, formulação, regulamentação e implantação das políticas públicas.

Se, por um lado, reconhecemos os avanços em relação ao passado, por outro lado, percebemos os desafios em relação ao futuro. Consideramos a ampliação das desigualdades sociais como um processo que se direciona em via contrária ao da emancipação, desigualdades presentes no que diz respeito ao ensino. Consideramos também o Estado brasileiro capaz de ser indutor de políticas emancipatórias em cujo processo político o financiamento das políticas públicas educacionais não diz respeito somente às garantias para a expansão dos sistemas públicos de ensino, mas à garantia para melhoria da qualidade do ensino público estatal. Diante disso, torna-se relevante pensar a destinação das verbas públicas exclusivamente para a educação pública, assim como se faz importante repensar a gestão dos recursos disponíveis como forma de ampliação desses recursos na manutenção de processos que priorizem a melhoria das condições de ensino das escolas públicas, sob pena de essa escola continuar reproduzindo, através do ensino, desigualdades que marcam a estrutura da sociedade brasileira. Nesse sentido, pensamos que o financiamento público da educação privada interfere e constitui obstáculo negativo para a melhoria da qualidade da escola pública brasileira, e portanto, para a democratização do ensino.

Os direitos educacionais promulgados nasceram das lutas pela redução das desigualdades sociais e, por isso, direcionam-se no sentido da democratização da escola pública, que tem no seu financiamento as garantias para que se realize. Entretanto, a democratização do ensino não se efetiva somente a partir da expansão das redes de ensino, mas também a partir da melhoria da qualidade do ensino em todas as escolas públicas, sem a qual não se pode pensar em emancipação. Essa melhoria da qualidade do ensino está a requerer a aplicação de maior volume

de recursos financeiros do que os já realizados na escola pública. Nesse contexto, o financiamento visa garantir a universalização das políticas e a equalização das desigualdades sociais de acesso e permanência na escola, impossível de se realizar numa perspectiva individualista. Como compreendemos ser necessária a utilização racional de todos os recursos para a realização do fim da democratização do ensino, percebemos que, na realização dos convênios estudados, os recursos financeiros, humanos, legais e estratégicos, se aplicados no ensino público, direcionar-se-iam no sentido dessa democratização, ao passo que nas instituições conveniadas acabam por fazer o oposto.

Assim, esperamos ter contribuído para a reflexão e discussão sobre essa tendência de financiamento, que, legalizada pela Constituição Federal de 1988, se pensada em âmbito nacional, mostra ser o campo das possibilidades de destinação de recursos públicos para as instituições de ensino privadas muito mais amplo do que o delimitado neste estudo e, por isso mesmo, está a exigir a ampliação da discussão em torno do impacto que essa política representa em relação à democratização do ensino no Brasil, processo em que se inscrevem todas as lutas pela “escola pública de qualidade para todos”. Lutas que existiram e existem por ter havido e haver ainda muitos desafios, vitórias e a possibilidade de formulação de políticas que contribuam para o alcance de uma sociedade justa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2003: Base de Dados 2002.** Centro de Pesquisas Sociais, Juiz de Fora:UFJF, 2003. v.1.1. CD-ROM.

**ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2006: Base de Dados 2005** Centro de Pesquisas Sociais, Juiz de Fora:UFJF, 2006. v.1.1. CD-ROM.

ARENDT, Hanna. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2004.

ADRIÃO, Tereza Maria de Freitas. **Um novo modelo de oferta do ensino em São Paulo : Dividir para Reinar.** 26º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Tradutores Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal, Edições 70, 1977.

BARBACENA. **Lei Orgânica do Município de Barbacena**, de 08 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www.barbacena.mg.gov.br>>Acesso em: 26/06/2006.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, de 21 de março de 1991. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br>>Acesso em: 26/06/2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** Michelangelo Bovero (org), tradução de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos.** Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política.** Tradução Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação**, uma introdução à teoria e aos métodos. Tradutores: Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista, Portugal, Porto Editora, 1991.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** - texto constitucional de 05 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 40, de 2003, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 21.ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 71 p. – (Série textos básicos; n.32)

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Texto constitucional de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional de 24 de Janeiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.440**, de 23 de dezembro de 1997. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.935**, de 11 de janeiro de 1999. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.326**, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.742**, de 01 de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.103**, de 24 de janeiro de 2002. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.580**, de 24 de janeiro de 2003. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.861**, de 20 de outubro de 2003. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4966**, de 30 de janeiro de 2004. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.299**, de 07 de dezembro de 2004. Fixa o valor mínimo a que se refere o artigo 6º da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de dezembro de 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de agosto de 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2006.

BRZEZINSKI, Iria (org). **LDB interpretada, diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo : Cortez, 1997.

CEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **A redistribuição dos recursos financeiros entre os municípios paranaenses e a participação da União**. 28º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 28/10/2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 3. ed. Série Educação em Questão, Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa n.116 p.245-262, julho/2002. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>> Acesso em 21/12/2005.

CURY, Carlos R. J. ; NOGUEIRA, Maria A.L.G. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino, IN: **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino.** Luiz Antônio Cunha (org.) São Paulo: Cortez : Autores Associados, 1986.

CRESPO, Ana Maria Beraldo. **Descentralização do Ensino: autonomia ou reapasse de responsabilidades?** – Experiências no município de Juiz de Fora nas décadas de 70 e 80. Dissertação ( Mestrado em Educação) UFJF, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: Daniel Mato (coord), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 21/12/2005.

DAHL, Robert A. **Polarquia: Participação e Oposição.** Tradução Celso Mauro Paciornik. 1.ed. 1.reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 9).

DAVIES, Nicholas. **Os recursos financeiros na LDB,** Informativo da Associação dos Professores de Ensino Superior de Juiz de Fora. Seção Sindical da ANDES. Sindicato Nacional. n. 12, 18, dez, 97.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e o orçamento da educação, desvendando a caixa preta.** Coleção Polêmicas do Nossa Tempo, Campinas, SP : Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação : novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

Dicionário Crítico de Ciências Sociais. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. Acesso em 15/01/2006.

Dicionário Jurídico. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br>>. Acesso em 11/08/2006.

DINIZ, Ely. A busca de um novo modelo econômico... Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n.14, 2000. Disponível em: <<http://scielo.br>> Acesso em 12/08/2006.

\_\_\_\_\_. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12/08/2006

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder : Formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo : Globo, 2001.

FÁVERO, Osmar. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos. IN: **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). Campinas, SP : Autores Associados, 1996 (Coleção Memória da Educação)

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – técnica, decisão, dominação**. São Paulo : Atlas, 1988.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Tradução de Sandra Netz. 2. ed. Porto Alegre, Artmed Editora, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo. Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.24, n.82, abril 2003. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 20/09/2005.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer : reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1999.

GADOTTI, Moacir. Perspectivas atuais da educação. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v.14, n.2, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> Acesso em 12/08/2006.

GENTILE, Pablo. **O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina.** A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GIOFATO, Nadia. **Reforma do Estado e Educação no Brasil:** Perspectivas presentes na produção acadêmica. 25º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2002. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

GÓES, Moacir de. Educação popular versus escola pública. IN: **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino.** Luiz Antônio Cunha (org.) São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1986.

GOMES, Candido Alberto. Financiamento e custos da educação infantil ou A corda arrebenta do lado mais fraco. IN: **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate.** Rita de Cássia Coelho e Ângela Rabelo Barreto. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

GOUVEIA, Andréia Barbosa e SOUSA, Ângelo Ricardo. **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em municípios do Paraná.** 25º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2002. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação e a questão metropolitana.** 28º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança.** São Paulo : Loyola, 2004, p.63 a 103.

HORTA, José Silvério Baía. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67. IN: **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). Campinas, SP : Autores Associados, 1996 (Coleção Memória da Educação)

IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. Tabela 2 - Percentual de pessoas que não freqüentavam creche ou escola na população de 0 a 17 anos de idade, por Grandes Regiões e sexo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 30/08/2006.

**Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.eti.br>> e <<http://www.ibge.gov.br>> . Acesso em 09/11/06.

IPATINGA. **Lei Orgânica do Município de Ipatinga**, de 05 de março de 2004. Disponível em: <[www.camaraipatinga.gov.br](http://www.camaraipatinga.gov.br)> Acesso em: 26/06/2006.

JUIZ DE FORA. **Decreto Municipal nº 1.198**, de 20 de dezembro de 1971. Regulamenta a concessão de bolsa de estudo pelo Serviço de Assistência ao Estudante (SAE) da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 17/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 6.656**, de 14 de março de 2000. Regulamenta a concessão da isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 8.541**, de 09 de maio de 2005. Regulamenta a cessão de servidores do Quadro do Magistério Municipal a Entidades Educacionais, Assistenciais e Beneficentes. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 17/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 7.254**, de 04 de janeiro de 2002. Regulamenta a organização e as atribuições da Diretoria de Política Social - DPS, instituída pela lei n.º10.000, de 08 de maio de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 17/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 16**, de 28 de fevereiro de 1948. Cria o Fundo de Bolsas de Estudos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 456**, de 31 de dezembro de 1951. Consolida a legislação municipal sobre a concessão de bolsas. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 5.546**, de 26 de dezembro de 1978. Institui o Código Tributário Municipal . Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 6657**, de 13 de dezembro de 1984. Dispõe sobre o Programa Municipal de Bolsas de Estudo. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 7565**, de 21 de julho de 1989. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério da Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 7948**, de 17 setembro de 1991. Autoriza a celebração de convênio com as Obras Sociais Santa Rita de Cássia com veto parcial ao Parágrafo Único do art. 1º. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 8.710**, de 31 de julho de 1995. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da administração direta do Município de Juiz de Fora, de suas autarquias e fundações públicas. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 9569**, de 26 de agosto de 1999. Dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 9697**, de 23 de dezembro de 1999. Autoriza a incorporação da Escola Bom Pastor à Rede Pública Municipal de Ensino. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 9732**, de 10 de março de 2000. Regulamenta a jornada semanal do pessoal do quadro do Magistério Municipal. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 9759**, de 05 de abril de 2000. Autoriza o Poder Público Municipal a Municipalizar a Escola Georg Rodenbach mantida pela Aldeia S.O.S./JF. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 09768**, de 18 de abril de 2000. Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 9809**, de 08 de Junho de 2000. Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 09883**, de 30 de outubro de 2000. Altera e redação do Parágrafo Único do art. 6.º e art.ll da Lei Municipal n.º 9768, de 18 de abril de 2000. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10000**, de 08 de maio de 2001. Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.367**, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Público Municipal, institui o Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica - FAPEB, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.937**, de 03 de junho de 2005. Altera a Lei n.º 10.000, de 08 de maio de 2001, que “Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 17/01/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.330**, de 06 de novembro de 2002. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 10.630**, de 30 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.009**, de 11 de outubro de 2005. Institui no Município de Juiz de Fora, o Festival Anual da Leitura – FEST LER, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.203**, de 05 de setembro de 2006. Cria a Escola Municipal Carolina de Assis. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 06/09/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 11.204**, de 05 de setembro de 2006. Dispõe sobre a Municipalização da Escola Infantil Maria José Vilela de Andrade à rede de ensino de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 06/09/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora**, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 03/09/2004.

\_\_\_\_\_. **Prestação de Contas do Município de Juiz de Fora ao Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Exercícios de 1997 a 2005. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 012**, de 29/12/05. Secretaria de Educação. Estabelece normas para organização e funcionamento das escolas municipais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 15/09/2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 013**, de 11/04/2006. Secretaria de Educação. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Educação de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>. Acesso em: 15/09/2006.

KRUPPA, Sonia Maria Portella, SANTOS, Marineide do Lago Salvador dos. **O direito por educação básica – estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro-região urbana**. 27º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

LOPES, Paulo R. Curvelo (coord.). **As eleições de diretores como mecanismo de democratização da gestão da escola**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Núcleo de Estudos Sociais do Conhecimento e da Educação, 2000.

LOPES, Paulo R. Curvelo. Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica: a aplicação de recursos públicos na valorização do professor. **Revista Educação em Foco**, Centro Pedagógico, Faculdade de Educação, UFJF, v.9 nº 1 e 2 mar/ago 2004 e set/fev 2005.

LUDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação:abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; Reis, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada.** 11. ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 1978.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v.65, n.150, maio/ago, 1984.

MEC / INEP, Esplanada dos Ministérios. **Censo Escolar:** Matrículas por dependência administrativa. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 26/06/2006

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 17. ed. São Paulo : Malheiros, 1992.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital.** São Paulo : Boitempo, Editora da UNICAMP, 2002. p.94 a 132.

MINAS GERAIS. **Instrução Normativa n º 02,** de 06 de novembro de 2002. Tribunal de Contas do Estado. Disponível: em <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em 12 de novembro de 2002.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v.18 n.52 São Paulo jun/2003. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 21/12/2005.

\_\_\_\_\_. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito de sociedade civil. Revista Educação em Foco. **Revista Educação em Foco,** Centro Pedagógico, Faculdade de Educação, UFJF, v.5 nº 2, Set/Fev p.115 – 130, 2000/2001.

NUNES, Cláisse. **O ensino de grau médio entre a lei 4024/61 e a lei 5692/71: (des)venturas de uma trajetória.** Seminário sobre a relação educação/sociedade/estado pela mediação jurídico-institucional/JESAD/ Palestra proferida em 04/12/92. Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Educação, Departamentos de Fundamentos Pedagógicos.

O'DONNELL, Guilhermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais, uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, nº 36, jul, 1993, p. 123-145.

\_\_\_\_\_, Hiatos, Instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL Guillermo (orgs.). **A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas**. SP: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_, Teoria democrática e política comparada. **Revista Dados** v.42 n.4, Rio de Janeiro 1999. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Cleiton e outros. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila, DUARTE, Marisa. **Na escola: administração dos sistemas públicas de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania**. Instituto Polis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **O Financiamento Público da Educação Privada: Um estudo da legislação específica para este financiamento, no Município de Juiz de Fora.** (Monografia de Bacharelado) Juiz de Fora: Faculdade de Educação / UFJF, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Revisitando uma Questão Polêmica: A Transferência de Recursos Públicos para a Escola Privada na Lei de Diretrizes e Bases. IN : DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas, SP : Autores Associados; Goiânia, GO : Editora da UFG, (Coleção Polêmicas do Nossa Tempo); v. 69, 1999

\_\_\_\_\_. A Educação na Assembléia Constituinte de 1946. IN: FÁVERO, Osmar (org), **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988.** Campinas, SP : Autores Associados, 1996, Coleção Memória da Educação.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões: Formulação, Regulamentação e Implementação.** (Dissertação de Mestrado) Belo Horizonte: UFMG / FaE, 2000.

\_\_\_\_\_. **O papel do poder legislativo na formulação da políticas educacionais.** Tese (Doutorado em Educação) São Paulo: USP, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica.** 12 ed. São Paulo : Cortez, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal, ADRIÃO, Theresa. **Reforma da Ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira.** 27º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 28/10/2005.

PINHEIRO, Maria Francisca S. **O Público e o Privado na Educação Brasileira:** Um Conflito na Constituinte. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. O Público e o Privado na Educação: Um Conflito Fora de Moda. IN: FÁVERO, Osmar (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988.** Campinas, SP : Autores Associados, 1996, Coleção Memória da Educação.

\_\_\_\_\_. Maria Francisca S. **O “Estado Mínimo” e a educação.** Papirus: CEDES n.25. Campinas, São Paulo 1991.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80, setembro 2002, p.108-135. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em 30/08/2005.

\_\_\_\_\_. Um fundinho chamado “fundão”. IN : DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas, SP : Autores Associados; Goiânia, GO : Editora da UFG, (Coleção Polêmicas do Nossa Tempo); v. 69, 1999

PONTE NOVA. **Emenda à Lei Orgânica nº 15/2004**, altera a Lei Orgânica do Município de Ponte Nova. Disponível em: <[www.camarapontenova.com.br](http://www.camarapontenova.com.br)> Acesso em: 26/06/2006.

RESOLUÇÃO nº 559 SEE/MG, de 07 de julho de 1999. Estabelece normas para a realização do Cadastro Escolar / 2004 da rede pública de ensino em Minas Gerais. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 09 de julho de 1964.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Educação Conformada, a política de educação no Brasil 1930/1945.** Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2000.

\_\_\_\_\_. O Processo Histórico de Gestação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961: Uma Interpretação. **Revista Educação em Foco**, Centro Pedagógico, Faculdade de Educação, UFJF, v.3 nº 2, p.43 – 60, 1995.

\_\_\_\_\_. O Público e o privado no ensino: Para uma análise do período 1930-1945. **Educação em Revista**, Belo Horizonte v.16, p.18 – 22, 1992.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930 / 1973).** 14. ed. Petrópolis, Vozes, 1991.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educativas y reforma del currículo : anotaciones a partir de la experiencia española. IN : WARDE, Marian Jorge ( org ). 1998 . **Novas Políticas Educacionais : Críticas e perspectivas**. São Paulo : Programa de Estudos Pós-Graduandos em Educação : História e Filosofia da Educação da PUC – SP, p. 85-108.

SARMENTO, Diva Chaves (coord). **Autonomia Municipal: A Criação dos Sistemas Municipais de Ensino**, Relatório de Pesquisa desenvolvido pelo Núcleo de Estudos do Conhecimento e da Educação. NESCE, UFJF, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ensino público e algumas falas sobre a universidade**. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984.

SCHWARTZMAN, Simon. A atualidade de Raymundo Faoro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.46. n.2, 2003, pp.207 a 213. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br>>. Acesso em 17/01/2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. 1988, 3<sup>a</sup> ed. revista e ampliada. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/bases>>. Acesso em 01/02/2006.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. **Repercussões do FUNDEF no gasto-aluno da educação básica do Estado da Paraíba**. 26º Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 28/10/2005.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

\_\_\_\_\_, Império, Território e dinheiro. In.: Fiori, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

UBERABA. **Lei Orgânica do Município de Uberaba**, de 21 de março de 1990. Disponível em: <[www.camarauberaba.mg.gov.br](http://www.camarauberaba.mg.gov.br)> Acesso em: 26/06/2006.

VARGINHA. **Lei Orgânica do Município de Varginha**, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <[www.camaravarginha.mg.gov.br](http://www.camaravarginha.mg.gov.br)> Acesso em: 26/06/2006.

WEBER, Silke. **O público, o privado e a qualidade da educação pública.** Papirus: CEDES n.25. Campinas, São Paulo 1991.

WOOD, Ellen. Capitalismo e emancipação humana : raça, gênero e democracia. IN : **Democracia contra capitalismo : a renovação do capitalismo histórico.** São Paulo : Boitempo, 2002, p. 227-242.

## ANEXOS

### ANEXO I – Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária

Convênios – Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária em 18/06/1993	Convênios – Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária em 05/01/1996	Convênios – Parâmetros aprovados pela Comissão Paritária em 01/01/1998
I – Critérios Gerais:	I – Critérios Gerais:	I – Critérios Gerais:
1 – A instituição deve ser filantrópica, sem fins lucrativos.	1 – A instituição deve ser filantrópica, sem fins lucrativos.	1 – A instituição deve ser filantrópica, sem fins lucrativos.
2 – Qualquer cobrança ou auxílio aos alunos não deve caracterizar mensalidade compulsória e deve limitar-se a valores estritamente necessários à manutenção básica da instituição.	2 – Qualquer cobrança ou auxílio aos alunos não deve caracterizar mensalidade compulsória e deve limitar-se a valores estritamente necessários à manutenção básica da instituição.	2 – Qualquer cobrança ou auxílio aos alunos não deve caracterizar mensalidade compulsória e deve limitar-se a valores estritamente necessários à manutenção básica da instituição.
3 – A instituição deve prestar assistência gratuita a alunos indicados pela SME dentro da contrapartida prevista.		
	3 - As instituições: Infantil Menino Jesus, Infantil Santa Luiza de Marilac, Infantil São Vicente de Paulo, Instituto Virgem Poderosa e Externato Santa Catarina Labouré, conveniadas com a PJF, colocarão à disposição da SME o nº de vagas dentro da contrapartida prevista;	
	4 – Os alunos indicados pela SME serão selecionados previamente, terão suas matrículas garantidas para o anos subseqüente, isentos de qualquer taxa. A seleção dos alunos seguirá o calendário abaixo estabelecido: Agosto = divulgação, Setembro = Inscrição, Outubro = Seleção e Novembro = resultado;	
4 – As instituições que prestam atendimento especial terão prioridade em termos de convênios, no intuito de garantir ou minimizar a alta demanda.		3 - As instituições conveniadas que mantêm pré-escola e Ensino Fundamental colocarão como segundo endereço de uma escola municipal a ser definido o número de turmas dentro da contrapartida de 50 a 60% em relação ao número de professores cedidos.
		4 – Os alunos carentes selecionados pela instituição comporão as turmas a serem anexadas à rede municipal e terão suas matrículas garantidas, isentas de qualquer taxa.
5 – A instituição conveniada estará sujeita à supervisão pedagógica da SME e à avaliação periódica do convênio pela Comissão Paritária.		
	5 – Os alunos integrados à rede municipal terão garantidos material escolar básico.	5 – Os alunos integrados à rede municipal terão garantidos material escolar básico.
	6 – Em caso de desistência, cancelamento e/ou transferência do aluno beneficiado, cabe a SME substituir os mesmos dentro dos critérios de seleção;	6 – Em caso de desistência cancelamento e / ou transferência do aluno beneficiado, cabe à instituição substituir os mesmos dentro dos critérios de carência.
		7 – O número máximo e mínimo de alunos por turma deverá seguir o mesmo critério de composição de turmas nas escolas municipais.
	7 – As instituições que prestam atendimento especial terão prioridade em termos de convênios, no intuito de garantir ou minimizar a alta demanda.	8 – As instituições que prestam atendimento especial terão prioridade em termos de convênios, no intuito de garantir ou minimizar a alta demanda.

	8 – A instituição conveniada estará sujeita à supervisão pedagógica da SME e à avaliação periódica do convênio pela Comissão Paritária.	9 – A instituição conveniada estará sujeita à supervisão pedagógica da SME e à avaliação periódica do convênio pela Comissão Paritária.
6 – A instituição conveniada seguirá o calendário da SME.	9 – A instituição conveniada seguirá o calendário da SME.	10 – A instituição conveniada seguirá o calendário da SME.
<b>II – Objetivos e organização dos convênios:</b>	<b>II – Objetivos e organização dos convênios:</b>	<b>II – Objetivos e organização dos convênios:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação mútua</li> <li>- Assistência educacional</li> <li>- Cessão de professores</li> <li>- Contrapartida:</li> </ul> <p>1 – instituições comuns = 08 alunos por profissional cedido;      2 – instituições de atendimento especial = 04 alunos por profissional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação mútua / assistência educacional;</li> <li>- Cessão de profissionais;</li> <li>- Contrapartida:</li> </ul> <p>1 – Instituições comuns : 08 alunos / profissional cedido.      2 – Instituições de atendimento especial : 03 alunos / profissional cedido / escolaridade 20h semanais ( ensino especial),      05 alunos / profissional cedido / atendimento especializado.      Média 04 alunos / profissional cedido</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação mútua</li> <li>- Assistência educacional</li> <li>- Cessão de professores</li> <li>- Contrapartida:</li> </ul> <p>1-) Instituições comuns, que ministram ensino pré-escolar e fundamental : 50 a 60% de turmas anexas à rede municipal, considerando o número de professores cedidos,      2-) Instituições comuns que não ministram o ensino fundamental e pré-escolar : 8 alunos por profissional cedido;      3-) instituição de atendimento especial : 03 alunos por profissional/escolaridade 20horas semanais – ensino especial 05 alunos por profissional – atendimento especializado.      Média 04 alunos / profissional cedido.</p>

Fonte: Atas da Comissão Paritária e Processos Administrativos

## ANEXO II - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

**Professores cedidos:**

- a) a história profissional do docente;
- b) percepção do docente sobre a sua atuação e participação na instituição;
- c) percepção do docente sobre a escola pública municipal de Juiz de Fora;
- d) vínculos que mantêm com a SE após a cessão;
- e) percepção sobre o convênio e a questão da democratização do ensino.

**Responsáveis pela instituição conveniada:**

- a) a história da instituição e da sua constituição;
- b) a história dos convênios com a PJF e o que eles representam para a instituição;
- c) a percepção dos instrumentos de controle dos convênios utilizados pelo município;
- d) a percepção das obrigações que a instituição está obrigada a cumprir para a manutenção dos convênios;
- e) percepção sobre os convênios e a questão da democratização do ensino.

**Representante do Município – Executivo:**

- a) a história do sistema de convênios com as instituições de ensino privadas para a cessão de professores;
- b) a percepção sobre os convênios e a questão da democratização do ensino;
- c) a percepção da demanda pública que é absorvida pelos convênios;
- d) a percepção da necessidade de o município efetivar os convênios;
- e) a realização do trabalho de gestão desses convênios.

**Representante do poder Legislativo :**

- a) o conhecimento sobre a história do sistema de convênios com as instituições de ensino privadas para a cessão de professores;
- b) a percepção da demanda pública que é absorvida pelos convênios;
- c) a percepção da necessidade de o município efetivar os convênios;
- d) a percepção sobre a realização dos convênios para cessão de professores e a questão da legalidade.
- e) a percepção sobre os convênios e a questão da democratização do ensino.

**Sindicato dos Professores de Juiz de Fora - SIMPRO**

- a) a história do sistema de convênios com as instituições de ensino privadas para a cessão de professores;
- b) a percepção da demanda pública que é absorvida pelos convênios;
- c) a percepção da necessidade de o município efetivar os convênios;
- d) a percepção sobre a realização do trabalho de gestão desses convênios;

- e) a percepção do sindicato sobre a questão trabalhista, a partir da cessão do professor;
- f) a percepção sobre os convênios e a questão da democratização do ensino.