

# ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS DA EDUCAÇÃO JURIDICAMENTE ENTENDIDA COMO SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO DO ESTADO

*HISTORICAL AND ECONOMIC ASPECTS OF EDUCATION LEGALLY  
UNDERSTOOD AS A NON-PRIVATE PUBLIC SERVICE*

Vivian Ribeiro<sup>I</sup> 

Milton Ribeiro<sup>II</sup> 

<sup>I</sup>Universidade  
Presbiteriana Mackenzie  
(MACKENZIE), São  
Paulo, SP, Brasil. E-mail:  
ribeiro.vivian.91@gmail.  
com

<sup>II</sup>Universidade  
Presbiteriana Mackenzie  
(MACKENZIE), São  
Paulo, SP, Brasil. E-mail:  
rvmilton@usp.br

**Resumo:** O presente artigo observa que as discussões a respeito do direito à educação vem se travando ao longo dos anos. Assim, pretende-se trazer abordagem histórica a respeito da evolução do acesso à educação no Brasil, observando o tratamento político concedido e os aspectos econômicos e sociais correspondentes. Em seguida, debruça-se a respeito da classificação jurídica atribuída à educação como serviço público não privativo e as consequências econômicas vivenciadas pelo mercado educacional e, por óbvio, refletidas na sociedade. Analisando dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, reflete-se a respeito do mercado da educação superior privada brasileira e a efetividade das funções sociais desse serviço público quando particularmente prestado.

**Palavras-chave:** Educação. Serviço público. Atividade privativa.

**Abstract:** This paper notes that the discussions about the right to education have been going on for years. Therefore aims to bring a historical approach regarding the evolution of access to education in Brazil, observing the political treatment granted and the corresponding economic and social aspects. Then deals with the legal classification attributed to education as a public service and the economic consequences experienced by the educational market and his reflexes in society. Analyses numbers from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, reflects on the Brazilian private college education market and the effectiveness das funções sociais of the social functions of this public service when particularly provided.



DOI: /10.20912/rdc.  
v15i35.3290

Recebido em: 11.10.2019

Aceito em: 22.11.2019



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons  
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

**Keywords:** Education. Public service. Private activity.

**Sumário:** 1 Considerações iniciais. 2 Retrospectiva do direito à educação no Brasil. 3 Educação como serviço público não privativo do Estado e sua exploração econômica. 4 Considerações finais. Referências.

## 1 Considerações iniciais

No Direito Brasileiro, a Educação vem sendo entendida como direito fundamental cuja prestação é dever do Estado, ou seja, um serviço público. Entretanto, também há tempos, esse serviço é entendido como não exclusivo, de forma que sua prestação ao cidadão pode ser oferecida por particulares, não apenas diretamente pelo órgão estatal.

Pretende-se então, neste artigo, pesquisar a trajetória histórico-jurídica traçada pela Educação no país para compreender os motivos e as conseqüências da atual situação jurídico-econômica de prestação do serviço educacional no Brasil. Faz-se necessário refletir a respeito da categorização da Educação como serviço público não privativo do Estado e quanto ao modelo de exploração econômica do mercado educacional.

Mas o quê significa “educação”? Cabe destacar três significados atribuídos a essa palavras pelos dicionários. O primeiro deles possui nítida atribuição social e comportamental: “Conhecimento e prática dos usos da sociedade; civilidade, delicadeza” (AULETE, p. 1170) Refere-se ao sentido de “educação” quando utilizada como atributo daquele que é capaz de estabelecer um bom relacionamento social, cujo comportamento não causa desconforto social, mas possui bom convívio em sociedade, tratando-se muitas vezes como sinônimo de polidez. Tal sentido revela a responsabilidade familiar na condução da “educação social”.

O segundo significado tem caráter procedimental: “Processo que visa ao desenvolvimento físico, intelectual e moral do ser humano, através da aplicação de métodos próprios, com o intuito de assegurar-

lhe a integração social e a formação da cidadania” (MICHAELIS, versão eletrônica). Refere-se à educação como um meio para atingir uma condição. Para tanto acopla-se outras palavras que completam seu significado como, por exemplo, “educação física”, “reeducação alimentar” e “educação financeira”.

Já o terceiro significado tem viés consequencialista, referindo-se ao resultado do método ou processo educacional empregado: “Conhecimento, aptidão e desenvolvimento em consequência desse processo; formação, preparo” (MICHAELIS, s/p). Essa definição pode ser desenvolvida, novamente, como o acoplamento de outras palavras, por exemplo, “conhecimento intelectual”, “aptidão profissional”, “formação técnica” e “preparo físico”.

Contanto, cabe reformular o questionamento anterior. O que o Direito Brasileiro entende por Educação? Já se adiantou que se trata de um direito fundamental, um serviço público de prestação não privativa do Estado. Mas a qual significado de “educação” o direito se refere quando atribui essas classificações?

Os juristas, em termos gerais, entendem que o direito à educação refere-se ao processo de formação de um indivíduo em suas múltiplas complexidades. Para tanto, referem-se à educação como o processo educacional escolar, entendendo ser ele capaz de atender ao desenvolvimento de todas essas facetas sociais de uma pessoa, vêm-na como direcionadora dos indivíduos e, por consequência, da sociedade, instrumento apto a alcançar vida digna – individual – e cidadania – coletivamente. Acreditam que a complexidade de uma civilização, incluindo os aspectos econômicos – que aqui nos importam - estão diretamente relacionados à formação educacional dos indivíduos que a compõem.

Assim, compreende-se que a relação da educação com a economia é incontestável, mas o que se pretende é entender como se dá a relação econômica entre a educação e o serviço público.

## 2 Retrospectiva do direito à educação no Brasil

Para pensar a educação no Brasil, se faz valioso retornar ao período em que essas terras eram parte da Colônia Portuguesa, época em que nem mesmo na Europa a educação era entendida como direito social, o que só virá a acontecer na primeira metade do século XX, com o pensamento do “Estado Social de Direito”. Essa retrospectiva permitirá entender como a educação se tornou um serviço público.

Inicialmente, a única forma de educação existente era representada pela ação dos jesuítas, que receberam esse encargo da Coroa Portuguesa e utilizavam a educação como pretexto para a cristianização dos nativos. Não havia, então, fornecimento de educação escolar como se conhece atualmente, mas a simples alfabetização agregada à cristianização. Já nesse momento se via a falta de amplitude no público atingido pelos jesuítas. Paiva (1987, p. 53) explica que não era possível educar a todos, de forma que a prioridade recaía sobre os filhos dos caciques, pois sendo meninos, eram capazes de influenciar os adultos detentores do poder tribal.

Essa falta de preocupação da Coroa Portuguesa na alfabetização de adultos não se dava somente pelo manjado discurso de pretensões exclusivamente exploratórias, mas refletia a vivência da metrópole “O analfabetismo dominava não somente as massas populares e a pequena burguesia, mas se estendia até à alta nobreza e à família real” (PAIVA *apud* MATTOS, p. 56). Ocorre que, a despeito das muitas críticas tecidas contra os jesuítas, a cristianização rompeu barreiras no contato com os indígenas permitiu o progresso da colonização e implementou padrões culturais europeus resistentes até a atualidade.

Passando para o período em que a escravidão já estava estabelecida na colônia, desde então o acesso à educação não atingia todas as pessoas. Os negros não foram alfabetizados e cristianizados por meio do mesmo processo que os indígenas, mas foram alvos dos religiosos da época que os catequizavam através de sermões morais.

Chega-se então em 1759, quando a Reforma de Pombal culmina no fechamento das escolas jesuítas, os quais, nesse momento, já possuíam seminário, escolas destinadas às elites, e já haviam disseminado a língua portuguesa e a fé cristã entre os índios e negros. Nesse período a preocupação da metrópole não residia somente no combate ao poder dos religiosos, mas na repressão às ideias liberais e emancipativas provenientes do Iluminismo disseminado na Europa. Assim, para evitar que conhecimentos desfavoráveis ao seu interesse chegassem à colônia, Portugal colocou o Brasil em situação de isolamento não somente ideológico e cultural, mas também educacional e técnico.

Cabe aqui ressaltar que as consequências econômicas suportadas pela falta de desenvolvimento educacional não são verificadas apenas na atualidade, mas já se manifestavam no período colonial. Caio Prado, realizando sua abordagem econômica da história do Brasil, aponta a falta de conhecimento técnico na prática agrícola e mineradora como fator de relevante contribuição para o atraso econômico no país:

Quanto às deficiências técnicas, é preciso lançar a culpa principal sobre a administração pública, que manteve a colônia num isolamento completo; e não tendo organizado aqui nenhum sistema eficiente de educação, por mais rudimentar que fosse, tornou inacessível aos colonos qualquer conhecimento técnico relativo às suas atividades. O baixo nível intelectual na colônia, que não tem talvez paralelo na América, não cabe em nosso assunto; mas é preciso lembrá-lo porque interfere aqui diretamente com a economia do país. (PRADO, 2006, p. 41).

Mais uma vez, evidencia-se a estreita relação da educação com o desenvolvimento econômico, que reflete no pensamento de que o acesso à educação precisa ser disseminado entre todos que compõem a sociedade.

Então, a responsabilidade da Coroa Portuguesa tinha aspecto organizacional e cultural. Anísio Teixeira (1976, p. 273) relata:

Como organizávamos as nossas escolas segundo os padrões europeus e como tais padrões presumiam níveis de educação coletiva e doméstica relativamente altos, comparados aos existentes em nossa população mais baixa, a escola, mesmo

que se designava popular, não era popular, mas tipicamente de classe média. Não era só a roupa e o sapato, que afastavam o povo da escola, mas o próprio tipo de educação que ali ministrávamos de que não podia aproveitar-se, em virtude da penúria do seu ambiente cultural doméstico. O “padrão europeu”, cuidadosamente mantido, servia assim para liminar a participação popular à própria escola popular.

Avançando para o período colonial em que a família real aqui se instalou com toda sua corte, modificou-se a demanda local nas mais diversas áreas como econômica, administrativa e, também, educacional. A fim de consolidar a administração portuguesa em solo brasileiro, necessitava-se de pessoas habilitadas em técnicas burocráticas, o que gerou aumento na demanda de ensino da aristocracia.

Passaram-se os anos, mas também não foi com a independência da coroa que o Brasil experimentou avanços na educação. Continuou-se com a educação elementar a seletas camadas da população. A preocupação se concentrava na instrução elementar para suprir as atividades burocráticas do império. Nesse período, criou-se o Colégio Pedro II com ensino secundário e surgiram os primeiros cursos jurídicos. As leis criadas em 1823 e 1827 não surtiram resultados. A primeira delas eliminou o privilégio educacional do Estado estabelecido por pombal, liberando a atividade à iniciativa privada e solicitando a colaboração de particulares na suplementação da deficiência do ensino público. Contudo, em 1924 a constituição outorgada estabeleceu a gratuidade da instrução básica. Por sua vez, a lei de 1827 estabelecia que cidade e vilas populosas deveriam criar escolas de primeiras letras. Entretanto, a falta de professores era um problema prático que inviabilizava seu cumprimento.

Quanto ao alcance da educação prestada nesse período, Paiva (1987, p. 63) explica que apesar das meninas poderem frequentar as escolas, a ignorância feminina era conhecida em todo Império. As mulheres que possuíam maior instrução faziam parte da elite e a recebiam em casa.

Em meados do século XIX, com o desenvolvimento econômico no eixo centro-sul do país, verifica-se o maior desenvolvimento do ensino nessa região. O movimento migratório também colaborou para os avanços – ainda que pequenos – do ensino no país pois, provenientes da Europa, os imigrantes preocupavam-se com a educação de seus filhos por entenderem ser ela uma importante ferramenta de ascensão social.

Apesar da gratuidade do ensino não havia obrigatoriedade, de forma que a frequência se dava à medida de suas condições particulares e do oferecimento de escolas que, por sua vez, dependiam da existência de professores. Desde então, já era notável a disparidade entre as regiões brasileiras e a maior concentração de alunos em escolas privadas, o que se agravava com a disseminação de princípios de economia liberal e a insistência dos católicos na direção exclusiva do ensino pela Igreja.

A importância da educação era baseada em princípios sociais e ideais religiosos que a tratavam como método de atingir a ordem social, é por isso que no período final do Império ganha destaque o parecer de Rui Barbosa que se baseia na tese de que a educação está intimamente ligada à geração de riqueza de um país, defendendo também a liberdade de ensino laico (PAIVA, 1987, p. 76).

Mas também não foi logo após a queda da monarquia que o ensino se difundiu. Paiva apresenta o retrato da educação no início da república:

Até a Primeira Guerra, a maior parte das discussões sobre o problema da educação popular trava-se no Parlamento (através do debate dos projetos de reforma do Município Neutro) e seus debatedores são políticos interessados no problema. Não existem ainda profissionais ou técnicos da educação; se quiséssemos identificar algum no século XIX, teríamos de buscá-lo em Rui Barbosa, com seu célebre parecer, e ele não era - evidentemente - um especialista em educação, mas um político de grande cultura. As discussões sobre tais problemas, enfatizadas nas duas últimas décadas do século XIX, amenizam-se no início do século XX em face do caráter oligárquico adquirido pelo novo regime e de sua estabilidade política. Elas não morrem, como muito bem atestam a obra de José Veríssimo ou a primeira publicação de Carneiro Leão, mas só voltam à

baila com vigor quando as condições internas se transforma em função da guerra. Um traço, entretanto, precisa ser ressaltado: a ausência ou precariedade de medidas práticas que efetivamente provocassem o progresso da educação popular no período. (PAIVA, 1987, p. 55).

Cabe aqui diferenciar a educação que atingia a população das cidades e os camponeses. Lembrando que a maioria da população residia no campo, local em que se dava a principal atividade econômica do país, cabendo ao proprietário de terras a iniciativa de levar a instrução aos camponeses. Contudo, lhes faltava interesse de forma que a educação se concentrava nos grandes centros, sendo direcionada à elite e classes emergentes.

Em 1891 a Constituição tratou do problema do ensino com a divisão de tarefas entre a União e os Estados, evidenciando que a atribuição de responsabilidades era uma questão não resolvida. Nessa oportunidade, temos a positivação do entendimento da educação como um serviço público.

Destaca-se também que em 1891 manteve-se a restrição do voto aos analfabetos, apesar da retirada da restrição econômica que até então existia. Mesmo assim, o baixo interesse popular na educação evidencia que a restrição de acesso à vida política não trouxe o incentivo educacional que se esperava, de forma que o progresso educacional na primeira metade da República Velha foi insignificante.

Novamente, Paiva (1987) menciona José Veríssimo e Carneiro Leão como defensores de maior atuação estatal na difusão do ensino, reprimindo o pensamento de que o conhecimento poderia causar comoção social e afetaria a estrutura de poder. Buscava-se a difusão do ensino elementar de forma quantitativa.

Porém, foi justamente a questão sócio-econômica que aumentou o movimento educacional. O nacionalismo decorrente da Primeira Guerra Mundial foi capaz de motivar o interesse na participação política, para a qual se exigia alfabetização. Inclusive com apoio de movimentos privados, compostos por representantes do grupo industrial, buscava-

se alterar a composição do eleitorado e, por consequência, as escalas de poder. Trata-se do período de declínio agrário e fortalecimento industrial com apoio militar, denominado Tenentismo.

Ainda na discussão de “a quem cabe educar?” realizou-se, no governo de Epitácio Pessoa, conferência interestadual com representantes das unidades federadas e associações. Nessa oportunidade convencionou-se pela “missão constitucional da União na intervenção para a difusão do ensino elementar, com o objetivo de ‘desanalfabetizar o país’” (PAIVA, 1987, p. 101). Porém, a missão de desanalfabetizar ainda não foi atingida nos dias atuais, quicá naquela época.

Mas foi durante a reforma dos anos 30 que cresceu a preocupação qualitativa da educação, preocupação com o sistema educativo, norteadas por Anísio Teixeira, com a assinatura do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

De forma expoente, Anísio Teixeira, conforme relato de João Augusto de Lima Rocha (2002, p. 14) se destaca como autodidata, o que, segundo Paiva (1987, p. 103), era comum aos professores da época, dispostos a estudar e transmitir o assunto sem se afetar por aspectos políticos.

Maria Luisa Santos Ribeiro (1998, p. 98) menciona o pensamento de Jorge Nagle a respeito do “entusiasmo pela educação” vivenciado nesse período, a crença de que a multiplicação das instituições de ensino iria disseminar a educação por diversas camadas da população, desenvolvendo o país e tornando-o grande mundialmente.

Já no período entre 1930 e 1945 a educação nacional passou por fases bem diferenciadas, semelhantemente ao regime político. Durante o período de Governo Provisório, Vargas incluiu em seu plano nacional a “difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo para isso um sistema de estímulos e colaboração direta com os Estados”. Em 1934, segundo Paiva, (1987, p. 124), os “educadores conseguem tornar efetiva sua influência”. De fato,

houve progresso. O texto constitucional fixou bases para uma política nacional de educação e previa:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

O texto constitucional não só assegurava o direito de todos à educação, mas segue prevendo o “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” e incentiva a “gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível”. Nesse período construiu-se Liceus industriais e reformou-se o ensino comercial. Porém, a difusão do ensino elementar, que dependia de auxílio da União aos Estados, só se concretizou no final do Estado Novo.

A respeito da conscientização popular e de autoridades públicas no que se refere à importância do ensino técnico-científico, Anísio Teixeira (1977, p. 17) discorre:

Em face da aspiração de educação para todos e dessa profunda alteração da natureza do conhecimento e do saber (que deixou de ser a atividade de alguns para tornar-se, em suas aplicações, a necessidade de todos), a escola não mais poderia ser a instituição segregada e especializada de preparo de intelectuais ou “escolásticos”, mas deveria transformar-se na agência de educação dos trabalhadores comuns, dos trabalhadores qualificados, dos trabalhadores especializados em técnicas de toda ordem e dos trabalhadores da ciência nos seus aspectos de pesquisa, teoria e tecnologia.

Dada a identificação do trabalho agrícola ou fabril, com o trabalho científico, pois agricultura e indústria mais não são do que campos de aplicação da ciência, todas as escolas, do nível primário ao universitário, passaram a ser predominantemente escolas de ciência, já ensinando as suas aplicações generalizadas, já as suas teorias e técnicas especializadas, já o próprio trabalho de pesquisa, seja no campo teórico, seja no campo da aplicação.

A dificuldade de fixação quantitativa e qualitativa da educação básica na área rural continua sofrendo, na atualidade, com problemas muito semelhantes ao período colonial, como explica Almeida (2015, p. 138).

Todavia na zona rural o perfil das escolas sofre com a falta de professores, com salas multisseriais, distância da escola com os núcleos habitacionais, dificuldade de locomoção dos alunos para as escolas existentes, a falta de construção de novas salas de aula, o despreparo dos poucos professores, a alta rotatividade destes, o programa curricular incompatível com o modo de vida da zona rural etc. [...] A consequência é inevitável e acontece há muitos anos: êxodo rural, adensamento populacional com mão de obra não qualificada e, portanto, impossível de ser absorvida na zona urbana e, enfim crescimento indiscriminado de população urbana marginal.”

Mais uma vez, depara-se com a inevitável relação entre educação e desenvolvimento econômico individual e coletivo.

Encerra-se aqui a cronologia histórica devido à proximidade temporal dos acontecimentos que seguiram com a atualidade. Cabe, então, evidenciar que questões básicas como a finalidade social, política, cultural e econômica da educação, bem como as competências atribuídas à família, governos e suas esferas e entidades privadas, como também o conteúdo elementar ou profissionalizante da educação sempre estiveram presentes nas pautas educacionais ao longo da história brasileira.

Percebe-se, então, que durante toda a história brasileira buscou-se disseminar o acesso à educação chegando à classificação da educação como serviço público. Ainda assim, a luta pela erradicação do analfabetismo continua necessária e cada vez mais urgente. Os dados levantados pelo IBGE em 2017 aponta índice de 7,0% de analfabetismo em pessoas maiores de 15 anos no país. Porém, quando afunilamos a pesquisa para as regiões brasileiras, o percentual nordestino dobra atingindo 14,5% no mesmo período.

Evidencia-se que, diante de questões já enfrentadas no passado, com as quais não lidou-se de forma eficaz, permanece a necessidade de analisar, refletir, criticar e agir. Isso porque, como amplamente demonstrado o acesso à educação precisa ser priorizado pelo Estado e pela sociedade a fim gerar o desenvolvimento sócio-econômico do país.

Assim, entendendo diversos aspectos históricos que, certamente, influenciam na atual concepção de direito à educação, passamos a discorrer a respeito da exploração econômica desse serviço público quando prestado por particulares.

### **3 Educação como serviço público não privativo do Estado e sua exploração econômica**

Atualmente, o direito à educação é classificado como serviço público de execução não privativa do Estado. Essa classificação é defendida por parte da doutrina e foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 2005, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1266<sup>1</sup>, de relatoria do ministro Eros Grau. Antes de refletir criticamente a respeito dessa classificação, faz-se necessário compreender a atuação estatal em serviços públicos sob a ótica do direito administrativo.

A Escola do Serviço Público representada por Léon Duguit e Gaston Jèze, a qual sofreu influência do neokantismo e do positivismo de Auguste Comte, inspirou a sociologia de Durkheim e o solidarismo

---

1 A ementa do referido julgamento tem o seguinte teor: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.584/94 DO ESTADO DA BAHIA. ADOÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR E LIVROS DIDÁTICOS PELOS ESTABELECIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO. SERVIÇO PÚBLICO. VÍCIO FORMAL. INEXISTÊNCIA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Tratando-se de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar (§2º do ar. 24 da Constituição do Brasil). 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.

de Burgeois. Os ensinamentos dessa Escola basearam a atual divisão de atividade estatal amplamente adotada no Direito Administrativo, da qual o serviço público é uma modalidade.

Cabe apontar a definição de serviço público para Duguit (1928 p. 61),

[...] toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé, et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale [...].

Simone Alves Cassini e Gilda Cardoso de Araujo (2013, p. 2) referem-se à origem do conceito de serviço público da seguinte forma:

A noção de serviço público tem sua gênese no contexto do liberalismo clássico, sofrendo modificações no processo histórico de formação do Estado e seu modo de atuar na sociedade. Segundo Schier (2011), originalmente a concepção de serviço público é atrelada à noção de desenvolvimento que, naquele tipo de Estado (liberal), fora caracterizado pela intervenção mínima na economia para consolidação burguesa das bases do capitalismo. Ou seja, consistia em toda atividade assumida pelo Estado, desde que não interferisse na livre concorrência e estivesse vinculada à noção de desenvolvimento econômico, o que englobava atividades de infraestrutura ou de interesse geral que não auferissem lucro.

Então sobreveio a crise. Nohara (2018, versão eletrônica) explica que se trata de período de transição da concepção liberal de estado para a concepção social, de forma que a crise do serviço público questiona a noção até então adotada, pois o Estado passou a participar de atividades comerciais e industriais reservadas à iniciativa privada.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 691) conceitua serviços públicos como “atividades materiais que o Estado, inadmitindo que possam ficar simplesmente relegadas à livre iniciativa, assume como próprias, por considerar de seu dever prestá-las ou patrocinar-lhes a prestação, a fim de satisfazer necessidades ou comodidades do todo social, reputadas como fundamentais em dado lugar e tempo.” Por sua vez, Dinorá Grotti (*apud* NOHARA, 2018, s/p) declara que “cada

povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico”, seguindo sua escolha política.

Assim, faz-se necessário situar os conceitos no tempo e no espaço, de forma a evitar anacronismo. De fato, nem tudo que é serviço público hoje no Brasil sempre o foi. E nem mesmo tudo que é serviço público em países europeus, tenham que o ser na América Latina ou nos países orientais.

Segundo classificação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro o Estado desempenha atividades de intervenção econômica, exercício de poder de polícia, prestação de serviços públicos e fomento de atividades não privativas. E no que se refere aos serviços públicos explica:

Não é tarefa fácil definir serviço público, pois sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam *conceito amplo*, enquanto outros preferem um *conceito restrito*. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o *material* (atividade de interesse coletivo), o *subjetivo* (presença do Estado) e o *formal* (procedimento de direito público). (DI PIETRO, 2017, p. 131)

Merece destaque a necessidade de combinação de critérios, uma vez que isoladamente cada um deles se faz insuficiente.

Quanto à titularidade do serviço público Mello (2016, p. 701) diferencia a titularidade do serviço da titularidade da prestação de serviços públicos. Assim, o Estado sendo titular do serviço público não se obriga a prestá-lo, podendo conceder ou permitir a particulares ou outros órgãos públicos seu exercício. Ainda, nos casos de serviços públicos cuja titularidade da prestação não é exclusiva da União, faz-se necessária simples autorização para seu exercício por empresas privadas. Essa divisão está expressamente prevista no texto constitucional.

Para a presente análise se destaca a previsão do artigo 209 que declara que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que, autorizada pelo Poder Público, atendida as condições das normas gerais e se submeta a avaliações.

Ora, referida previsão, no entendimento de Eros Grau (2015, p. 120), evidencia que a educação não é uma atividade econômica livre, recebendo a classificação de serviço público não privativo do Estado. Note-se, portanto, que no que se refere à exploração de atividade econômica quando atinente a prestação de serviços públicos não privativos possui normatividade mais restrita do que as atividades privadas em geral, em razão de sua relevância social.

A respeito da classificação da educação como serviço público e sua relação com a forma econômica e política do governo Cavalcanti observa:

Tratar a Educação como serviço público é um passo para se desenvolver um planejamento a longo prazo em prol da dignidade humana e da liberdade.

Ver na livre iniciativa e na livre concorrência princípios que devem se sobressair da educação é submeter o mínimo existencial ao mercado capitalista, quando esse deve ser instrumento do homem para a conquista de suas necessidades materiais e imateriais. (2010, s/p).

Sendo uma das modalidades de atuação estatal, junto à intervenção, ao poder de polícia e ao fomento, os serviços públicos possuem caráter positivo ou prestacional, conforme ensina Nohara (2018, versão eletrônica), seguindo classificação de Di Pietro. Assim, a prestação de serviços públicos deve refletir os princípios fundamentais e assegurar a persecução dos objetivos da República.

Observa-se que a educação assegurada pelo Direito possui significado amplo, que abrange a todos os três significados anteriormente apresentados. Preocupa-se com o desenvolvimento individual, com os relacionamentos sociais (cidadania), com o conhecimento técnico e profissionalizante, com o fomento de aptidões culturais, tudo isso visando o desenvolvimento individual e coletivo.

A Constituição Federal, tratando do direito à educação, prevê:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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.

Dessa forma, observa-se que a família e o Estado tendo o dever constitucional de educar, não receberam da Constituição Federal nítida divisão de tarefas. Não existe uma atribuição específica à família para a educação que visa o desenvolvimento pessoal, e ao Estado a qualificação profissional e à sociedade a formação cidadã. Isso parte da ideia de complexidade do indivíduo, que não se pode dividir ou setorizar. O que se depreende da previsão constitucional é que todos os agentes de educação devem promover nos seus receptores as três dimensões educacionais ali previstas.

Tem-se a ideia de integralidade no desenvolvimento da educação. Explicam Chiarello, Junqueira e Toledo (2015, p. 107):

A educação em tempo integral vem com a proposta de ampliar e desenvolver o ser humano em seus mais diversos aspectos, entre os cognitivos e, principalmente, socioculturais, bem como meio para se atingir uma educação plena e de qualidade.

Dalila Oliveira, discorrendo sobre educação na sociedade capitalista explica a necessidade de classificação da educação como um serviço público e de prestação gratuita:

Esta sociedade que se erigiu fundada na noção de direitos contra uma estrutura de privilégios tradicionais sinalizou historicamente para a construção de relações mais justas e equitativas, mesmo considerando os limites que essa noção carrega. A educação constituiu-se, nesse modelo social, em um direito elementar, porta de entrada para os demais direitos, por isso a garantia da sua oferta pública e gratuita pelo Estado é um valor fundamental. (OLIVEIRA, 2015, p. 629).

Ainda resta uma questão. Como a iniciativa privada – com atuação prevista no inciso III do artigo 206 da Constituição Federal – age para prestar o serviço educacional de forma a atingir os objetivos constitucionalmente previstos no artigo 205?

A grande questão da concepção de educação como serviço público não privativo do Estado é o inconformismo com a maneira

como a iniciativa privada explora o setor, que – para muitos – sendo um serviço público deveria visar o bem estar social. Justamente por isso é que se questiona a exorbitância dos valores cobrados a título de mensalidade; a compatibilidade da prestação do serviço por entidades confessionais com a laicidade estatal; a diferenciação de regime jurídico aplicado aos particulares e à administração pública diante da prestação do mesmo serviço; dentre outras muitas questões que podem ser levantadas.

Observe-se que, quer prestado diretamente pelo Estado, quer pela iniciativa privada, todo serviço está envolvido por fatores econômicos. A esse respeito Eros Grau (2015, p. 107-108) discorre:

Não obstante as dificuldades que se antepõem ao discernimento da linha que traça os limites entre os dois campos, ele se impõe: *intervenção* é atuação na área da *atividade econômica em sentido estrito*; *exploração de atividade econômica em sentido estrito* e prestação de *serviço público* estão sujeitas a distintos regimes jurídicos (art. 173 e 175 da Constituição de 1988).

O critério acima enunciado há de auxiliar o intérprete no exercício de identificação desta ou daquela parcela da *atividade econômica (em sentido amplo)* como modalidade de *serviço público* ou de *atividade econômica em sentido estrito*. Essa identificação, contudo, não se pode dar no plano dos modelos ideais, à margem da ordem jurídica. Assim, o que efetivamente há de ser determinante para tanto será o exame da Constituição, desde que o intérprete tenha compreendido que, em verdade, *serviço público* não é um conceito, mas uma *noção*, plena de *historicidade*, conforme explicitado mais adiante. De três outros aspectos, contudo, devo ainda cogitar: o atinente à inconsistência da identificação do que seja serviço público mediante a consideração do regime jurídico a que se sujeita a atividade (a), o referente à definição constitucional de certas atividades como serviço público (b) e o concernente à situação jurídica das empresas públicas e das sociedades de economia mista que prestam serviço público (c).

Assim, esclarecida a inevitabilidade do aspecto econômico, retorna-se a questão da exploração privada da educação. O debate da exploração “selvagem” do mercado educacional é mais evidente quando se afunila para o ensino superior.

Observe-se que ao longo da história mais atual, o modelo de prestação educacional que os governos brasileiros, quer os ditos conservadores quer os ditos populares, tem estabelecido se concentram na eficiência privada e na regulação mercantil.

Dados levantados pelo IBGE em 2017 apontam que 87,9% das instituições de ensino superior brasileiras eram privadas. Assim, é inegável que a oferta de acesso ao ensino superior tem expandido. De 2007 para 2017 o crescimento se deu em 56,4%. Tais dados são numericamente expressivos e revelam a inclinação de investidores para este mercado e sua perspectiva de rentabilidade.

Contudo, dado intrigante é o baixo preenchimento da oferta de vagas do sistema privado de ensino superior. No analisado ano, o sistema privado de ensino superior ofereceu mais de 7 milhões de novas vagas, dentre as quais apenas 32,1% foram preenchidas. Percebe-se, assim, a competitividade do mercado, cabendo refletir o quanto isso pode afetar na qualidade da prestação do serviço de educação que, conforme visto é tido como serviço público e dever do Estado.

Ainda, cabe lembrar que esses expressivos números de instituições privadas não afastam a presença de verbas públicas. Programas governamentais como FIES e ProUni são responsáveis pelo preenchimento de muitas vagas em instituições privadas. Em 2017 o ProUni ofereceu 361.925 bolsas dentre parcial e integrais. Por sua vez, no mesmo ano o FIES celebrou 170.905 novos contratos<sup>2</sup>.

Dalila Oliveira aponta a contradição existente entre o governo que se autodenominou democrático-popular e a forma escolhida para expandir a educação mantendo padrões que incentivam a expansão privada:

Nos programas desenvolvidos ou aperfeiçoados durante os governos Lula e Dilma Rousseff alguns guardam dentro deles

---

2 Segundo site de notícias da Rede Globo, a quantidade de novos contratos em 2017 foi a menor em 6 anos. Em 2014 celebrou-se 690.588. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/numero-de-novos-contratos-do-fies-em-2017-e-o-menor-em-seis-anos.ghtml>. Acesso em: 4 jun. 2019.

a contradição aqui destacada, pois ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais, como os casos do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fies. (OLIVEIRA, 2015, p. 636).

A dificuldade de compatibilizar a competição mercadológica da educação com os objetivos de formação de indivíduos integralmente educados abre espaço para manifestações intelectuais em sentido diametralmente oposto. Assim, eclodem discussões no sentido da retomada da responsabilidade familiar da educação, com o ensino doméstico, disseminado pela expressão inglesa “homeschooling”. A esse respeito, Chiarello e Asato (2013, p. 1023-1028) discorrem:

Diante do tema do *homeschooling*, o que observamos é o aparente conflito entre o direito consistente na liberdade dos pais em escolherem a melhor forma de ensino a seus filhos e de outro o direito à educação que deve ser ampliado e que se constitui como parte do interesse estratégico do próprio Estado.

[...]

De fato, muitos podem sustentar que o *homeschooling* não se apresenta como restrição ao direito à educação, uma vez que se apresenta apenas como uma nova espécie de técnica e modalidade de ensino, não restringindo ou extinguindo direitos. Contudo, a possibilidade de admissão do *homeschooling* é a assunção pelo Estado de que a educação formal não é obrigatória, de forma a deixar brechas e portões abertos para a fragilização de um direito fundamental.

Justamente por esses motivos é que se questiona a classificação da educação como serviço público não privativo do estado e que se ressalta, a todo momento, as implicações econômicas positivas e negativas da busca por ampliar o acesso a educação. Também por isso é que o monitoramento da educação e o levantamento de dados não podem mais ser analisados de modo simplista. Não se tratando, apenas, de fiscalização da erradicação do analfabetismo ou acompanhamento do índice de escolaridade populacional – dados que, como visto anteriormente, são acompanhados desde nascimento nacional – mas

também de análise de comportamento de mercado e fiscalização de prestação de serviço público.

#### **4 Considerações finais**

Esse é o retrato histórico e atual do serviço educacional prestado no Brasil.

Contata-se que a relação do direito à educação com a economia possui diversas facetas, cujos problemas são decorrentes da formação histórico jurídica brasileira. A retrospectiva histórica inicialmente apresentada valeu-se para evidenciar que a busca pela expansão do ensino popular e a dedicação em ampliar o alcance da educação básica sempre se deparou com obstáculos como a falta de qualidade – quando se prioriza quantidade – e a intervenção de interesses políticos, econômicos e, até mesmo, morais e culturais.

Assim, a exploração do mercado educacional como uma mercadoria, sem as características sociais que a prestação de serviço público exige é suportada, de forma negativa por toda sociedade. A busca pelo lucro – a qualquer custo – conflita com a proposta educacional de formação integral de indivíduos. Dessa forma, não se pode ignorar os efeitos colaterais dessa falta de clareza no objetivo do Estado na classificação da educação como um serviço público não privativo.

Como apresentado, o texto constitucional atribui a responsabilidade ao Estado e à família, mas o que se percebe é que nem um deles, isoladamente ou de forma conjunta, detém com força e consciência a integralidade da prestação educacional. Cabe, então, ao Estado identificar e ponderar suas perdas quer para o mercado, quer para família.

Faz-se, assim, necessário reavivar a discussão vivenciada em 2005 na ADI 1266 que classificou – de forma notável e categórica – a educação como serviço público ainda que prestada por entidades privadas, para compreender se seus fins estão sendo alcançados, ou se,

ao menos, buscados. Lembrando, porém que a noção de serviço público não é imutável diante da história, da cultura e da situação político-econômica vivenciada por cada povo.

## 5 Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 jun. 2019.

CALDAS AULETE, Francisco Julio - 1879. *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1970.

CASSINI, Simone Alves e ARAUJO, Gilda Cardoso de. *As concepções de educação como serviço, direito e bem público: contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação*. 36ª Reunião Nacional da ANPED – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO.

CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. *Educação enquanto serviço público*. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7187](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7187). Acesso em: 24 maio 2019.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Revista Radar*, n. 46 ago. 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7066/1/Radar\\_n46\\_evolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7066/1/Radar_n46_evolu%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 24 maio 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel II*. 3 ed. ed. Paris: Albert Fontemoing, 1928.

DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=dicion%C3%A1rio+michaelis>. Acesso em: 24 maio 2019.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: (Interpretação e crítica)*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.  
Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 4 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2018/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf). Acesso em: 4 jun. 2019.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

OLIVVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular e educação de adultos*. 5. ed. Loyola: São Paulo, 1987.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; JUNQUEIRA, Michelle Asato; TOLEDO, Laís Lara Moreno de. A Educação Integral em Tempo Integral. In: ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan; CARACIOLA, Andrea Boari; JUNQUEIRA, Michelle Asato. *Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos*. São Paulo: LTr, 2015, p. 106-117.

PINTO, Felipe Chiarello; JUNQUEIRA, Michelle Asato. *Homeschooling: o início do retrocesso?* In: II Congresso Nacional da Federação dos Pós Graduandos em Direito, 2013, São Paulo. Pós Graduação e Extensão Universitária. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. v. 1. p. 1023-1028.

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

ROCHA, João Augusto de Lima. *Anísio em movimento*. Brasília: Senado Federal, Conselho, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional; Brasília: INL - Instituto Nacional do Livro, 1976.