



**Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Acadêmico
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação**

CAIO EDUARDO JARDIM ANTONIO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM DISPUTA
O Conflito Público-Privado na Câmara dos Deputados**

**Brasília
2019**



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Acadêmico
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação

Caio Eduardo Jardim Antonio

Financiamento da Educação em disputa
O Conflito Público-Privado na Câmara dos Deputados

Brasília
2019

Caio Eduardo Jardim Antonio

Financiamento da Educação em Disputa:
O Conflito Público-Privado na Câmara dos Deputados

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu da Faculdade de Educação, da
Universidade de Brasília (UnB), como requisito para a
obtenção do título de mestre, na linha de Pesquisa em
Políticas Públicas e Gestão da Educação – PPGÉ.
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo

Brasília
2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

JJ37e Jardim Antônio, Caio Eduardo
Financiamento da Educação em Disputa: O Conflito Público-Privado na Câmara dos Deputados / Caio Eduardo Jardim Antônio; orientador Raimundo Luiz Silva Araújo. -- Brasília, 2019.
180 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --

1. educação. 2. privatização. 3. Câmara dos Deputados. 4. financiamento. 5. atividade legislativa. I. Luiz Silva Araújo, Raimundo, orient. II. Título.

Caio Eduardo Jardim Antonio

Financiamento da educação em Disputa: O Conflito Público-Privado na Câmara dos
Deputados

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação da Universidade de Brasília como
requisito para a obtenção do título Mestre em Educação.
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo (FE/UnB)
(Orientador e Presidente da Banca Examinadora)

Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião (FE/UNICAMP)

Profa. Dra. Nathalia Cassettari (FE/UnB)

Profa. Dra. Catarina Almeida Santos (FE/UnB)
(SUPLENTE)

Em tempos de retrocessos e ameaças à educação pública, à liberdade de educar e aprender, e ao exercício da educação crítica e libertadora, dedico este trabalho a todos(as) que lutam em defesa da educação pública, universal e gratuita, e pela garantia do direito à educação para todos(as) os(as) cidadãos(ãs).

Pela esperança que move aqueles que acreditam na igualdade e na justiça social, na liberdade dos oprimidos e na transformação do mundo, dedico este trabalho à memória de Paulo Freire.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, que ao longo de toda minha vida me apoiou e ofereceu-me as condições necessárias para que eu pudesse chegar até aqui. Aos meus pais, Isabel e Adriano, sou imensamente grato por todos os esforços, pelo amor, pela dedicação, pela ajuda, pela compreensão e pela força que sempre me deram durante os anos em Brasília, e especialmente durante os 2 anos deste mestrado. Sem o apoio deles, estas páginas todas jamais existiriam. A minha irmã, Grazielle, agradeço o amor, a paciência, o carinho e o companheirismo ao longo deste mestrado e do tempo inesquecível que moramos juntos. Juntos aprendemos um com o outro, lutamos pelo sonho de uma sociedade mais justa, pela educação pública e pela nossa Universidade.

Agradeço aos meus avós pelo amor, carinho e cuidado que sempre tiveram comigo, e por terem contribuído para eu ser quem sou hoje. Na distância de Brasília, as boas lembranças, o amor e a saudade muitas vezes deram a força e o ânimo necessários para caminhar. Com gratidão e admiração agradeço profundamente a eles.

Agradeço a minha noiva, Tayla, por ser parte fundamental desta minha trajetória. Desde a graduação, seu apoio nos momentos difíceis, sua ajuda, seus conselhos e suas orientações sempre imprescindíveis, e sua inteligência generosa foram decisivas nesta caminhada. Agradeço pela paciência, pela compreensão, pelo carinho e pelo amor, sobretudo nos momentos finais de produção deste trabalho, que exigiu tanto de nós. Obrigado por caminhar comigo!

Agradeço a todos os meus amigos que sempre estiveram comigo nas trilhas da trajetória escolar-universitária. Nossas amizades sempre tornaram a caminhada mais fácil, divertida e confiante e construíram parte de quem sou hoje, forma como vejo o mundo e das boas lembranças. Agradeço, em especial, ao meu grande amigo Vinicius Januzzi que me apoiou e ajudou do início ao fim, literalmente, deste mestrado, e cujos companheirismo e amizade foram fundamentais em toda minha trajetória.

Não posso deixar de agradecer ao Política na Escola, projeto de extensão do curso de Ciência Política da Universidade de Brasília, que abriu as portas do mundo da educação para mim. Sem dúvidas, as experiências vividas, os conhecimentos compartilhados e o exercício da educação crítica lá proporcionados marcaram minha trajetória e minhas escolhas.

Agradeço aos professores e colegas de mestrado, cujos conhecimentos e experiência pudemos compartilhar ao longo do primeiro ano de curso. Cada disciplina cursada foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho, para a formação dos conceitos utilizados, e, principalmente, para minha própria formação intelectual, política e ideológica.

Agradeço ao meu orientador, Luiz Araújo, pela amizade, prestatividade, ajuda, apoio e compreensão. Sua contribuição foi imensurável para o desenvolvimento deste trabalho e para todo saber adquirido. Agradeço pela boa relação que sempre tivemos, pela paciência e por todos os auxílios; sem dúvidas, tornou a jornada mais fácil.

Agradeço também às membras da banca de qualificação do meu projeto de mestrado, professoras Theresa Adrião e Nathalia Cassettari, que muito contribuíram para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da pesquisa, a partir de suas sugestões, críticas e conselhos. Agradeço à professora Catarina Santos por ter participado da banca de defesa desta dissertação, e novamente à professora Theresa Adrião e ao meu orientador Luiz Araújo por também terem participado deste momento e por muito contribuírem para este trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender como se manifestam os interesses, as disputas e os conflitos entre posições publicistas e privatistas, em relação ao financiamento da educação, na Câmara dos Deputados, através das iniciativas legislativas dos deputados. O referencial teórico fundou-se na definição de Estado, entendido como espaço de conflito e disputa entre classes e frações de classes, referenciando-se na contribuição de Poulantzas. Foram discutidos ainda os impactos do neoliberalismo no Estado e nas políticas sociais, tal como a educação, e sua relação com os processos de privatização. Nesse sentido, foi apresentada a trajetória histórica do conflito entre público e privado no financiamento da educação brasileira, os impactos da privatização no direito à educação, e as principais formas, políticas e estratégias de privatização que recaem sobre a educação pública no Brasil. O trabalho adotou como recorte a 55ª legislatura da Câmara dos Deputados, e analisou as proposições legislativas apresentadas por deputados, as proposições apreciadas pela Comissão de Educação e pelo Plenário, e as temáticas das audiências públicas e seminários realizados na Comissão de Educação. A pesquisa buscou identificar a presença das tendências privatistas e publicistas nas posições dos parlamentares expressas no material analisado, a partir de categorização proposta. Foi possível identificar as principais posições publicistas e privatistas defendidas pelos parlamentares, bem como os pontos centrais de conflito entre o público e privado. Os resultados mostraram que o tema do financiamento ocupa papel significativo nas proposições e nos debates sobre educação, principalmente entre as Propostas de Emenda à Constituição e os Projetos de Lei Complementar. A maioria das proposições apresentadas por parlamentares foram de tendência privatista, enquanto a maioria das proposições apreciadas e aprovadas apresentaram caráter publicista. Constatou-se que o conflito público-privado se manifesta em diferentes correlações de forças e intensidades, a partir dos distintos âmbitos analisados. Concluiu-se que o conflito entre publicistas e privatistas na Câmara dos Deputados ocorre de forma contínua, através da ação legislativa. E é fortemente marcado pela contradição, seja entre a posição ideológica dos partidos políticos e a atuação efetiva de seus parlamentares no conflito público-privado, seja por posições ora privatistas, ora publicistas de um mesmo parlamentar. Dessa forma, o conflito mostrou-se protagonizado mais por propostas e projetos do que necessariamente por atores com posições e atuação estreitamente definidas e situados em algum destes campos.

Palavras-chave: educação; privatização; Câmara dos Deputados; financiamento; atividade legislativa

ABSTRACT

This research aims to comprehend how the interests, disputes and conflicts between publicist and privatist positions are expressed in relation to the financing of education, in the Chamber of Deputies, through the legislative initiatives of the Representatives. The theoretical reference was based on the definition of State, understood as an arena of conflict and dispute among classes and fractions of classes, taking as reference the contributions of Poulantzas. The impacts of neoliberalism on the State and on social policies, such as education, have also been discussed, and its relation to privatization processes. In this respect, the historical course of the conflict between public and private in the financing of Brazilian education, the impacts of the privatization on the right to education and the main forms, policies and strategies of privatization that burden upon the public education in Brazil were presented. The research considered the time frame of the 55th Legislature of the Chamber of Deputies, and analyzed the bills presented by the Representatives, the bills which were voted by the Committee on Education and by the Plenum, as well as the topics of public hearings and seminars promoted by the Committee on Education. The research aimed to identify the presence of privatist and publicist tendencies on the positions of the parliamentarians – which were expressed on the analyzed material, according to the proposed categorization. It was possible to identify the main publicist and privatist positions defended by the parliamentarians, as well as the main points of the conflict between public and private. The results showed that the topic of financing plays a significant role to the propositions and to the debates on education, mainly among the Bills of Amendments to the Constitution and Bills of Complementary Laws. Most of the propositions presented by the Representatives had a privatist tendency, while most of the voted and approved bills had a publicist character. It was noticed that the public-private conflict expresses itself in different correlations of power and different intensities, according to the different aspects analyzed. It was concluded that the conflicts between the publicist and the privatist occur on a continuous way in the Chamber of Deputies, through the legislative action. It is strongly highlighted by the contradiction, - on the ideological positions of the political parties and the actual propositions of their Representatives -, and even on positions that were both privatist and publicist from the same Parliamentarian. Hence, the main role of the conflict was played more by proposals and bills than, necessarily, by players with strict and defined positions and actions on each of the sides.

Keywords: education; privatization; Chamber of Deputies; financing; legislative activity

LISTA DE SIGLAS

Abmes	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil
Anpar	Associação Nacional de Pais e Amigos Rett
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPG	Associação Nacional de Pós-graduandos
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAQ	Custo-Aluno-Qualidade
CAQi	(Custo Aluno-Qualidade Inicial
CE	Comissão de Educação
CF	Constituição Federal
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DEM	Democratas
EAD	Ensino a distância
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LDB	Lei de Diretrizes Básicas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBL	Movimento Brasil Livre
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
Pdrae	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PODE	Podemos (Partido)
PP	Partido Progressista (atual Progressistas)
PPS	Partido Popular Socialista (atual Cidadania)
PR	Partido da República (atual Partido Liberal)
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Proinf	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
Prouni	Programa Universidade para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional (atual Podemos)
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1 – Categorias e subcategorias de análise	100
Gráfico 1 – Propostas de Emenda à Constituição apresentadas por deputados - 55ª Legislatura	103
Gráfico 2 – Classificação das PECs apresentadas por parlamentares - 55ª legislatura	104
Gráfico 3 – Classificação dos PLPs apresentadas por parlamentares - 55ª legislatura.....	110
Gráfico 5 – Projetos de Lei apresentados por deputados, por temas - 55ª legislatura.....	116
Gráfico 6 – Projetos de Lei relacionados a financiamento da educação – por categoria.....	117
Gráfico 7 – Projetos de Lei apresentados por parlamentares, por subcategorias – 55ª legislatura	126
Tabela 1 – Autoria das proposições apresentadas por deputados, por partido e categoria – 55ª legislatura	127
Gráfico 8 – Autoria das proposições apresentadas por deputados, por partido e categoria – 55ª legislatura	128
Gráfico 9 – Proposições sobre financiamento da educação apreciadas pela Comissão de Educação – 55ª legislatura.....	132
Gráfico 10 – Proposições aprovadas/rejeitadas pela Comissão de Educação, por categoria – 55ª legislatura	133
Gráfico 11 – Classificação das proposições apreciadas, aprovadas e rejeitadas pela CE – 55ª legislatura	138
Tabela 2 – Autoria das proposições apreciadas, aprovadas ou rejeitadas, pela Comissão de Educação – 55ª legislatura.....	139
Gráfico 12 – Proposições apreciadas pelo Plenário, por categoria – 55ª legislatura.....	143
Gráfico 13 – Classificação das Proposições aprovadas pelo Plenário – 55ª legislatura	147
Gráfico 14 – Autoria das Proposições aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados – 55ª legislatura	148
Gráfico 15 – Audiências Públicas e Seminários realizados pela CE – 55ª Legislatura.....	150

Gráfico 16 – Classificação das Audiências Públicas/Seminários realizadas pela CE, por temas – 55ª legislatura.....	151
Gráfico 17 – Classificação das Audiências Públicas/Seminários realizadas pela CE, no total – 55ª legislatura	152
Tabela 3 – Autoria dos requerimentos das audiências públicas/seminários realizados pela CE, por partido e categoria – 55ª legislatura.....	158
Quadro 2 – Instituições que participaram de Audiências Públicas/Seminários relacionados ao financiamento da educação na CE – 55ª legislatura	160
Tabela 4 – Total de proposições apresentadas por categoria – 55ª legislatura.....	167

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 – ESTADO, NEOLIBERALISMO E PARLAMENTO	26
1.1 O Estado capitalista: contradições, conflito e disputa.....	26
1.2 Neoliberalismo, Estado e Privatização.....	39
1.3 A Câmara dos Deputados: definindo o campo de disputa.....	49
1.3.1 Proposições Legislativas: expressões do conflito	59
CAPÍTULO 2 – O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO.....	66
2.1 Publicistas x Privatistas: um conflito histórico.....	66
2.2 Da educação-direito à educação-mercadoria: do público ao privado	84
2.3 Os caminhos da privatização hoje: formatos e possibilidades.....	89
CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM DISPUTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	98
3.1 Proposições Legislativas: Expressões do conflito público-privado.....	99
(a) Propostas de Emenda à Constituição.....	102
(b) Projetos de Lei Complementar.....	108
(c) Projetos de Lei	115
3.2 Proposições apreciadas: forças políticas em conflito.....	131
(a) Proposições apreciadas na Comissão de Educação.....	131
(b) Proposições apreciadas no Plenário	141
3.3 Seminários e Audiências Públicas: O financiamento da Educação em debate	149

(a)	Temas	151
(b)	Audiências Públicas/Seminários: a manifestação das posições parlamentares ...	157
(c)	Quem participa das Audiências Públicas/Seminários?	159

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
----------------------------------	------------

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	172
--	------------

INTRODUÇÃO

A trajetória da educação no Brasil tem sido marcada por disputas e conflitos entre diferentes concepções acerca de elementos fundamentais da política educacional e da própria concepção e finalidade do que é educação. Tais conflitos tornam-se ainda mais evidentes quando legislações centrais para a configuração da educação estão sendo construídas, propostas e debatidas no Estado e na sociedade. Foram os casos, por exemplo, da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei 9.394/96, cujas tramitações no parlamento brasileiro, mobilizaram setores da sociedade civil, alinhados à ação de parlamentares, em defesa de diferentes projetos e posições referentes ao campo educacional.

O último grande marco legislativo da educação foi o Plano Nacional de Educação 2014-2024, cuja tramitação desde a construção e apresentação de sua proposta inicial até sua transformação na Lei n. 13.005, de 2014, foi marcada por conflitos e disputas no parlamento e na sociedade (REIS; EGGERT, 2017; PIOLLI, SILVA; HELOANI, 2015; ARAÚJO; PINTO, 2017; MINTO, 2018). Tanto no atual Plano Nacional de Educação, quanto na Constituição Federal de 1988 e na LDB, bem como em outras legislações e políticas educacionais, uma das dimensões centrais dos conflitos esteve ligada ao financiamento da educação, à disputa pelo fundo público e às responsabilidades em torno da prestação do serviço educacional (LEHER, 2012; SAVIANI, 1996; FERNANDES, 1989a).

No Estado brasileiro, sob a ordem democrática, em que as legislações estão sujeitas à tramitação e à aprovação do Congresso Nacional para tornarem-se efetivamente normas legais, e assim estruturarem políticas públicas, o parlamento torna-se uma instituição central de conflito e de disputa em torno dos diferentes projetos e propostas para a educação. Nesse sentido, a atuação legislativa dos parlamentares desempenha um papel fundamental na definição do conflito entre público e privado, que não se manifesta apenas no debate e tramitação das grandes legislações, mas é constituído e travado cotidianamente em torno das proposições legislativas apresentadas e apreciadas.

Dessa forma, inúmeros projetos foram apresentados, debatidos e apreciados, após a aprovação do Plano Nacional de Educação em 2014, que incidem diretamente na questão do financiamento da Educação e que perpassam a disputa entre público e privado, no que diz respeito aos investimentos em educação e à destinação dos recursos, à gestão da política educacional nos diferentes níveis, à forma pela qual o cidadão tem acesso ao direito à educação, bem como ao conteúdo, aos valores e aos princípios que vão permear a educação.

Surgiu desta reflexão o seguinte problema de pesquisa, que este trabalho buscou responder: como as proposições legislativas, apresentadas por deputados no âmbito da Câmara dos Deputados, expressam o conflito entre as concepções publicistas e privatistas em relação ao financiamento da educação?

Toma-se como espaço de análise a Câmara dos Deputados devido ao seu maior número de parlamentares, representações partidárias e repertório de proposições existentes e apresentadas. É imprescindível, para isso, compreender as propostas dentro de um espaço político de disputa e poder, a partir da ação de atores que representam interesses partidários, ideológicos e de classes. Ao mesmo tempo, será necessário compreender a Câmara dos Deputados, como um aparelho específico do Estado capitalista, compreendido como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, marcada por disputas, conflitos e contradições presentes na luta de classes (POULANTZAS, 2015).

A disputa entre público e privado na educação é antiga e se manifesta a partir de diferentes conflitos ao longo do tempo e de diferentes formas de apropriação do fundo público pelos interesses privados e da transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado. Tal disputa se dá nas diferentes esferas do Estado, desde o nível municipal, passando pelo estadual, até o âmbito nacional, onde a disputa de interesses se manifesta, de diferentes formas, nos três poderes da União. Porém, pelas características previamente apontadas do parlamento, esta pesquisa se debruçou em identificar e analisar os projetos e o conflito público-privado no interior da Câmara dos Deputados, relativamente ao financiamento da educação brasileira, considerando todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, a partir da legislatura subsequente à aprovação do último PNE.

Adotou-se como recorte temático o financiamento da educação, visto que este tema, bem como a apropriação e utilização do fundo público e a distribuição dos recursos constituem elemento de primeira ordem nos conflitos e nas disputas do campo educacional, e impactam diretamente no direito à educação. Assim sendo, identifica-se que,

[...] historicamente, por intermédio do conflito na educação, configurar-se-á uma luta entre duas tendências na sociedade: de um lado, uma tendência predominante de privatização da esfera pública e, de outro, uma tendência que procura preservar o campo educacional como um espaço eminentemente público (PINHEIRO, 1991, p. 2-3).

Estas duas tendências serão identificadas neste trabalho como *publicista* e *privatista*, sob a perspectiva do financiamento da educação. Entende-se como publicista a tendência, as

posições e as concepções que, de forma geral, estão ligadas à valorização, expansão e manutenção da educação pública, a partir de sua oferta universal e gratuita pelo Estado. enquanto um direito da cidadania. A tendência publicista relaciona-se ao aumento do fundo público, ao uso de recursos públicos para a educação pública e à expansão de recursos, de estrutura e de oferta da educação pública.

Já a tendência privatista é entendida aqui, em geral, como aquela ligada à expansão, ao fortalecimento e à manutenção da oferta educacional pelo setor privado, ou que defenda a delegação ao setor privado das responsabilidades do Estado na prestação do serviço educacional, através de parcerias, convênios, compra de vagas e transferências de recursos públicos, e apropriação do fundo público pela educação privada. A tendência privatista relaciona-se à perspectiva mercadológica da educação, enquanto produto a ser ofertado para consumidores, substituindo a ideia da educação como direito do cidadão. Compreende-se como educação privada aquela ofertada fora do âmbito público e estatal, ou seja, tanto a educação ofertada por instituições privadas mercantis e lucrativas, como a ofertada por instituições sem fins lucrativos, organizações sociais e entidades do chamado Terceiro Setor.

Entende-se, dessa forma, o conflito entre público e privado, polarizado por estas duas tendências, como uma “[...] relação de luta, confronto de posições e interesses, entre grupos educacionais que procuram ocupar uma posição predominante no campo do ensino, visando alcançar determinados objetivos” (PINHEIRO, 1991, p. 6). Todavia, o conflito entre público e privado não se limita ao campo da educação, mas está presente de forma ampliada e complexa nas diversas áreas e dimensões sociais, visto que configura uma disputa pelo próprio papel e função do Estado (Ibid.).

Na educação, o conflito entre uma concepção publicista e uma vertente privatista e mercadológica impacta diretamente no direito à educação (OLIVEIRA, 2009a). Enquanto a primeira parte de princípios como a universalidade e a gratuidade, garantindo o acesso ao ensino enquanto um direito da cidadania, a segunda entra no campo da exclusão e da desigualdade, características típicas do mercado, e encara a educação como um produto, e seu acesso a partir da perspectiva do consumo de um serviço. Dessa forma, os projetos e iniciativas legislativas apresentadas por deputados são indicativos das possibilidades ou das ameaças à consolidação do direito à educação.

Estudo realizado pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), encomendado pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017)

apontou indícios e achados relevantes sobre a presença e a centralidade do conflito público-privado na Câmara dos Deputados. Buscando analisar o perfil e a agenda do que chamou de *Bancada da Educação*, grupo informal de parlamentares com atuação minimamente relevante na área da educação¹, o estudo revelou a posição de parlamentares com atuação na área sobre alguns temas. Por exemplo, ao questionarem 30 deputados da Bancada da Educação sobre qual a modalidade mais eficaz de educação, 60% responderam educação pública e estatal, entretanto, os outros 40% optaram por alguma modalidade de educação privada. Quando perguntados sobre o melhor modelo de educação superior no Brasil, 67,7% responderam que o melhor seriam universidades públicas e estatais, e 32,3% apontaram algum formato de ensino privado. A pesquisa também questionou os parlamentares sobre o que deve ser feito para ampliar o ingresso de estudantes nas universidades, 54,8% indicaram a construção de novas universidades públicas, enquanto 45,2% responderam que a solução seria através de programas como o FIES e o Prouni, ou seja, através do setor privado.

Esses dados colaboram para a justificação dos propósitos deste trabalho, visto que mostram a presença conflitante de posições contrárias entre parlamentares com atuação ativa na área da educação, no que diz respeito ao seu financiamento e ao formato de prestação do serviço educacional ou do acesso ao direito à educação. Como mostraram os dados, em determinados pontos há nítida divisão entre os parlamentares e a presença significativa de posições privatistas. É necessário compreender, portanto, como estas posições vão tomar materialidade através da iniciativa legislativa dos parlamentares destes dois campos. O próprio estudo da CNTE conclui apontando as possíveis consequências deste cenário, afirmando “[...] que a mercantilização e a privatização da educação brasileira poderão se aprofundar e levar a uma situação extremamente recessiva e difícil, com a perda de várias conquistas e direitos e a imposição mais incisiva das regras do mercado” (CNTE, 2017, p. 81).

Ao mesmo que no parlamento verifica-se a existência de posições privatistas e publicistas, no contexto geral da educação, nota-se avanço e fortalecimento do campo privado. Conforme aponta José Luís Sanfelice,

[...] a tendência à privatização do ensino está hoje fortalecida, seja porque o neoliberalismo a escolheu, nas últimas décadas, como a solução para o

¹ O estudo teve como recorte os deputados da 55ª legislatura, e considerou como Bancada da Educação os titulares e suplentes da Comissão de Educação, além de parlamentares com atuação relevante nos fóruns institucionais da área como as Frentes Parlamentares da Educação e em Defesa da Implementação do PNE, além disso considerou também parlamentares que receberam doações eleitorais de empresas ligadas à educação.

financiamento, seja porque a educação mercadoria tenha se constituído de forma crescente em um grande atrativo para o capital. Verifique-se, por exemplo, a presença dos representantes do capital na determinação das recentes políticas educacionais (SANFELICE, 2016, p. 131).

Dessa forma, compreender a disputa entre privatistas e publicistas no parlamento, relativamente ao financiamento da educação, justifica-se como a possibilidade de encontrar panorama capaz de informar concretamente as iniciativas que apontam as ameaças e as possibilidades de efetivação e consolidação do direito à educação no Brasil. Além disso, a identificação dos principais atores parlamentares e partidos políticos, envolvidos nas disputas entre público e privado na educação, permite traçar um panorama da atuação legislativa referente ao conflito entre posições privatistas e publicistas, podendo revelar relações, alinhamentos ou contradições.

Com efeito, espera-se que o resultado alcançado constitua material passível de contribuir tanto com o debate acadêmico e científico a respeito do financiamento da educação e das relações público-privado neste campo, como também de fornecer informações, dados e análises para os setores comprometidos com a educação pública, gratuita, estatal e de qualidade, que atuam diretamente nos diferentes campos e espaços de disputa no interior do Estado, inclusive no parlamento.

Deste modo, a pesquisa teve como principal objetivo compreender como se manifestam os interesses, as disputas e os conflitos entre posições publicistas e privatistas, em relação ao financiamento da educação, na Câmara dos Deputados, através das iniciativas legislativas dos deputados.

Para atingir o objetivo geral anunciado, foram traçados e alcançados os seguintes objetivos específicos:

- identificação e análise das proposições legislativas (Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição), cujo conteúdo impacte no financiamento da educação e na disputa entre público e privado, **apresentadas por deputados** na 55ª legislatura.

- identificação e análise das proposições legislativas que foram **apreciadas** pelo Plenário da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, cujo conteúdo impacte no financiamento da educação e na disputa entre público e privado, durante a 55ª legislatura.

- identificação e análise das **audiências públicas e seminários** realizados pela Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, cujos temas impliquem em financiamento da educação e na disputa entre público e privado; e identificação das **instituições, grupos e movimentos sociais**, expressivos de posições publicistas ou privatistas, que participaram destes eventos.

Com o primeiro objetivo específico, quis-se verificar a manifestação de posições publicistas e privatistas por meio da apresentação de proposições legislativas pelos deputados, através das quais apontam intenções, propostas e projetos que implicam no financiamento da educação. O segundo objetivo relacionou-se à possibilidade de verificar qual a tendência e o objeto das proposições aprovadas pelos dois colegiados pesquisados, indicativas das correlações de forças políticas entre os dois campos. Já o terceiro objetivo específico teve como finalidade identificar a presença de posições, interesses e políticas publicistas e privatistas nos temas dos eventos realizados pela Comissão de Educação, a partir de requerimento parlamentar. Ao mesmo tempo, este objetivo permitiu a identificação de representações de grupos publicistas e privatistas presentes nos debates parlamentares e na discussão de políticas públicas, a partir da indicação dos parlamentares.

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se pesquisa documental estruturada em quatro etapas metodológicas, a partir da dimensão de uma pesquisa exploratória (GIL, 1999). Tomou-se como recorte temporal, como já mencionado, a 55ª legislatura da Câmara dos Deputados; bem como foram incluídas dentro do tema do financiamento da educação, todas os níveis, etapas e modalidades de ensino.

A primeira delas consistiu na revisão bibliográfica sobre os temas centrais propostos, cujos conteúdos irão referenciar as análises realizadas, bem como contextualizar os elementos estruturantes da pesquisa e definir os principais conceitos utilizados. Nessa etapa, foram revisados e discutidos o conceito de Estado, neoliberalismo e parlamento, assim como locais e o contexto político-social-econômico em que ocorrem e se manifestam os conflitos e interesses analisados. Também foi realizada discussão teórica em torno do financiamento da educação, da disputa público-privado na educação brasileira e do papel do Estado diante da educação pública, de seu financiamento e do direito à educação, buscando compreender seu histórico e suas contradições. Também foi realizada revisão bibliográfica sobre as diversas formas de privatização da educação no Brasil, da captura do fundo público pelo setor privado e da transferência de responsabilidades estatais para a esfera privada. Esta foi uma etapa fundamental do trabalho, visto que “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que

já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 1991, p. 183).

A revisão bibliográfica e a seleção do referencial teórico se deram a partir da pesquisa sobre os temas em portais de artigos e pesquisas científicas como o Scielo, e também a partir da contribuição de leituras realizadas nas disciplinas cursadas ao longo do curso de mestrado. Somam-se também as indicações de literaturas e de autores sugeridos pelo orientador deste trabalho, bem como pelas indicações e sugestões apresentadas pelos membros da banca de qualificação do projeto de mestrado que deu origem a este trabalho.

Na segunda etapa, foram identificadas as proposições legislativas apresentadas por deputados e relacionadas à educação, por meio de busca no site da Câmara dos Deputados, através das seguintes palavras chaves: “educação”; “professor”; “universidade”; “escola”; “ensino”; “estudante”; “creche”; “educacional”; e “escolar”. Em seguida foi realizada análise individual das proposições encontradas e foram selecionadas aquelas com implicações em financiamento da educação, constituindo o material empírico de pesquisa. Também nesta etapa foram identificadas e selecionadas, a partir de relatórios anuais de atividades legislativas, disponíveis no site da Câmara dos Deputados, as proposições apreciadas pelo Plenário e pela Comissão de Educação, com implicações no financiamento da educação. Por fim, também por meio dos relatórios anuais de atividade legislativa da Comissão de Educação, foram identificadas e selecionadas as audiências públicas e seminários realizados, bem como seus participantes, cujos temas relacionavam-se com o financiamento da educação.

Para selecionar e organizar as proposições encontradas nesta etapa, em relação às suas implicações no financiamento da educação, foram utilizadas as categorias propostas por Ricardo Martins (2012)² em sua investigação sobre o papel do Poder Legislativo nas políticas públicas educacionais. Elas contribuíram para uma primeira aproximação classificatória no processo de identificação das proposições e facilitaram à organização inicial dos achados.

Em uma terceira etapa, foram construídas categorias de análises referentes aos impactos das proposições no que diz respeito às suas implicações publicistas e privatistas no financiamento da educação³. Além da definição das categorias *publicista* e *privatista*, também foi apresentada a categoria *contraditório*, relacionada às proposições que apresentem, contraditoriamente, aspectos publicistas e privatistas. Dentro das categorias estabelecidas,

² As categorias utilizadas por Martins (2012) serão apresentadas na Seção 3 do Capítulo 1 deste trabalho, e retomadas durante a análise no Capítulo 3.

³ As categorias elaboradas são apresentadas e definidas no Quadro 1, presente no início do Capítulo 3.

também foram propostas subcategorias de análise visando especificar diferentes implicações, impactos e apropriações promovidos pelas proposições enquadradas numa mesma tendência.

A construção destas novas categorias de análise justifica-se pelo tipo de classificação que objetiva operar. Enquanto as categorias de Martins (2012) estão centradas no objeto/conteúdo das proposições em relação ao financiamento da educação, as categorias aqui propostas dimensionam-se sob a ótica não apenas do objeto/conteúdo, mas das diversas implicações publicistas ou privatistas das proposições.

Ainda nesta etapa, foram aplicadas as categorias analíticas às proposições apresentadas e apreciadas, identificadas na etapa anterior, permitindo uma quantificação e tipificação das posições publicistas e privatistas expressas por meio das proposições.

Na quarta e última etapa foi realizada análise dos dados e de informações obtidas nas etapas anteriores, à luz da revisão bibliográfica e teórica, buscando responder ao problema de pesquisa elencados neste projeto, e aos objetivos apresentados. Também procurou-se traçar relações entre posições publicistas e privatistas com a posição partidária-ideológica dos parlamentares envolvidos nas diferentes iniciativas analisadas. Por fim, buscou-se identificar, a partir das análises, se há alguma posição hegemônica no conflito entre público e privado, no que tange ao financiamento da educação, na Câmara dos Deputados.

Para tanto, o trabalho foi estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo teve como objetivo construir o referencial teórico, conceitual e compreensivo acerca do Estado, entendido como uma estrutura perpassada pela luta de classes, pelo conflito e pela disputa política entre classes e frações de classe. Em seguida, foi realizada análise e discussão teórica do neoliberalismo e do processo de neoliberalização do Estado, que marcam o contexto social-político-econômico do Estado brasileiro, e que apresentam impactos diretos nos processos e no avanço da privatização, e na disputa sobre as funções do Estado. O parlamento, enquanto instituição do Estado e campo de disputa política, também foi objeto de conceituação neste capítulo, especialmente a apresentação das estruturas organizativas da Câmara dos Deputados, foco do trabalho. Também foi apresentada revisão bibliográfica de pesquisas envolvendo o parlamento e a produção de políticas públicas, inclusive de educação.

O segundo capítulo teve como foco o conflito entre público e privado na educação. Para isso, foi apresentada análise teórica e histórica sobre a presença deste conflito no Brasil e

dos campos que polarizam esta disputa, a partir das principais legislações educacionais, concomitante à trajetória do financiamento da educação no país. Também foi discutido como os processos de privatização e de mercantilização da educação, e o consequente fortalecimento da concepção de educação como mercadoria, fragilizam e colocam em xeque o pleno direito à educação. Por fim, foram apresentadas e analisadas quais são atualmente as principais formas e manifestações dos processos de privatização que marcam a política educacional brasileira.

O terceiro capítulo foi destinado à execução dos objetivos específicos apresentados, concentrando a apresentação dos dados e a análise do material encontrado, a partir da óptica do conflito entre público e privado. No início do capítulo são apresentadas as categorias utilizadas ao longo das análises e classificação das proposições. Na primeira seção, são apresentados os dados encontrados, e realizadas as análises referentes às proposições apresentadas pelos deputados, com implicações no financiamento da educação. Na segunda seção do capítulo, são expostas e analisadas as proposições que implicam no financiamento da educação, apreciadas pela Comissão de Educação e pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Por fim, a terceira seção apresenta e analisa as audiências públicas e os seminários realizados pela Comissão de Educação, a partir de requerimentos parlamentares, cujos temas relacionaram-se ao financiamento da educação. Nesta seção também são apresentados os grupos e instituições ligadas às pautas publicistas e privatistas que foram convidados e participaram dos eventos realizados pela Comissão. Em todas as seções do capítulo são traçadas as relações entre os dados encontrados com as posições partidárias-ideológicas dos parlamentares envolvidos, bem como as diferentes relações quantitativas e proporcionais referentes às posições e implicações publicistas e privatistas presente nos objetos analisados.

CAPÍTULO 1 – ESTADO, NEOLIBERALISMO E PARLAMENTO

1.1 O Estado capitalista: contradições, conflito e disputa

Inicialmente, para compreender os conflitos, as disputas e as relações entre o público e o privado na Educação, bem como as manifestações concretas deste conflito, através de proposições debatidas, deliberadas e aprovadas no interior do Estado num processo amplo e complexo permeado por forças sociais e econômicas, é necessário compreender o próprio Estado. É preciso deixar claro que o conflito e as relações público-privado na Educação não são gestados no interior do Estado, tampouco se encerram nele. Na verdade, perpassam o Estado, através da luta de classes travada dentro e fora dos aparelhos estatais.

Nesse sentido, a compreensão e conceituação do Estado liga-se às relações e aos conflitos de classe dados em determinado período histórico.

A definição clássica de Marx e Engels (2017) do Estado como comitê dos negócios da burguesia ressalta o caráter classista do Estado e de suas instituições, seu compromisso com os interesses da classe dominante, servindo às necessidades do capital e buscando garantir sua reprodução e sua acumulação. Porém, tal formulação, apesar de permitir identificar os marcos gerais do Estado capitalista, não esgota a compreensão de sua formação concreta e de seu funcionamento. Para isso, é necessário identificar e compreender os conflitos entre as classes sociais e as frações de classe, as concessões e disputas travadas no interior do aparelho do Estado, cuja gestão é temporalmente marcada.

Ao se observar os processos de formulação de políticas públicas no Estado, nota-se a complexidade que envolve a configuração e a definição destas políticas, perpassadas por diversos interesses econômicos, pela ação de atores sociais distintos e por objetivos específicos sujeitos às correlações de forças existentes no Estado e fora dele. Em outras palavras, a disputa entre as classes sociais, e até entre frações de classe, vai ter ressonância direta nas ações e políticas públicas do Estado, cujo processo de formulação quase sempre será marcado por embates de interesses contraditórios e opostos.

Ainda que o poder político no Estado esteve, e ainda continua, predominantemente hegemonizado pela burguesia, a classe proletária passa a organizar-se dentro da estrutura da democracia liberal burguesa e a disputar e a ocupar os espaços possíveis. Além disso, é necessário considerar os conflitos existentes dentro da própria burguesia, expressos através de suas frações de classe. Dessa forma,

[...] o Estado careceria de sentido se não pensado como instituição de uma ordem social determinada, de um modo de produção específico, servindo, mesmo que tensa e contraditoriamente, aos interesses hegemônicos daqueles, mas integrando na sua dinâmica os conflitos e disputas (MONTAÑO, 2008, p. 47).

Neste movimento conflituoso, contraditório e relacional, o próprio Estado e suas instituições acabaram sendo transformados ao longo deste processo de luta pela expansão, pela qualificação e pela ampliação de direitos e da cidadania que ocorreram dentro e fora dos espaços estatais e institucionais, pressionado pelas lutas populares. Conforme aponta Maria Francisca Pinheiro,

[...] o conceito de Estado como poder público deve reconhecer a natureza ambígua e contraditória deste órgão e da esfera pública como espaço também de representação dos interesses privados. “O conceito de Estado capitalista, abstraindo-se as diferenças históricas e as mudanças de sua estrutura e sua função, refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material” (OFFE, 1984, p. 123, citação no original). O Estado pode ser concretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor e recompor os conflitos de classe da sociedade.

É o conteúdo de representação pública do Estado que possibilita que a este sejam feitas cobranças em relação ao cumprimento de direitos civis, políticos e sociais, proclamados como universais. 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 convergentes do que é plural e democrático. Um Estado que se organize como uma *res publica* democrática, baseada na igualdade e na liberdade de participação política (PINHEIRO, 1991, p. 29).

Nesse sentido, outra concepção de Estado que avança em relação à concepção marxiana de Estado, e permite compreender o Estado na complexidade da luta de classes, das disputas e dos conflitos sociais, políticos e econômicos que o perpassam e se materializam através dele, é proposta por Nicos Poulantzas (2015).

Poulantzas parte de uma crítica às concepções instrumentalistas de Estado e que o dividem entre uma parte, na qual são travados os conflitos sociais e de classe e um núcleo duro e impenetrável separado do campo dos conflitos. Para alguns teóricos marxistas, segundo Poulantzas, este núcleo seria o campo da estrutura econômica e das forças produtivas, e a parte externa o “Estado de classe”, um superestado, dominado pela burguesia e instrumentalizado para sua dominação política.

Poulantzas não nega a natureza de classe do Estado, porém não o reduz à instrumentalização deste para a dominação política pela burguesia. Para o autor,

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. [...] [apesar dela própria] estar inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia, no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 2015, p. 12)

O fundamento da ossatura material própria do Estado para o autor estaria centrado nas relações de produção e na divisão social do trabalho, o que implica na relação do Estado com as classes e suas lutas (Ibid., p. 13). Isso não significa reduzir o Estado a um apêndice-reflexo da base econômica ou das estruturas de produção, como se estas fossem autônomas e se autorreproduzisse, segundo Poulantzas. O autor aponta algumas consequências deste tipo de visão ligada à uma concepção economicistas-formalista-mecanicista de Estado. Uma delas é o fato de compreender o campo econômico como algo hermético, ocultando as lutas de classes travadas nas relações de produção, que se relacionam às lutas engendradas no campo do Estado; outra é justamente a compreensão do Estado a partir de uma perspectiva topológica em relação ao econômico (Ibid., 2015).

A relação entre o Estado e a economia se estrutura de forma bem mais complexa do que simples relações de causa-efeito. De forma que,

[...] o espaço e o lugar da economia, o espaço das relações de produção, de exploração e de extração do excesso de trabalho (espaço de reprodução e de acumulação do capital e de extração da mais-valia no modo de produção capitalistas) jamais constituiu, nem nos outros modos de produção (pré-capitalistas), nem no capitalismo, um nível hermético e enclausurado, auto-reproduzível e depositário de suas próprias “leis” de funcionamento interno. O *político-Estado* (válido igualmente para a ideologia), *embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução.* (Ibid., p. 16, grifo no original)

Dessa forma, o autor evidencia a relação estrutural entre Estado e relações de produção que se estabelecem em determinado modo de produção. Serão as relações de produção e a divisão social do trabalho próprias a cada modo de produção ou fases de um mesmo modo (capitalismo) que irão modificar o papel do Estado em relação à economia, tendo este, ao mesmo tempo, uma presença constitutiva nas relações de produção (Ibid., 2015). Estes elementos são importantes para a compreensão de um ponto fundamental na ossatura institucional do Estado capitalista: a separação relativa entre Estado e economia, que está ligada às configurações próprias do modo de produção capitalista, a partir das relações de propriedade/posse que irá configurar, por exemplo.

Esta separação não nos deve levar a crer em real exterioridade do Estado e da economia, como se o Estado só, do exterior, interviesse na economia. *Esta separação é a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção.* A separação do Estado e da economia e a presença-ação do Estado na economia, que não passam de uma única e mesma figura das relações do Estado e da economia sob o capitalismo, atravessam, embora modificadas, toda a história do capitalismo, todos os seus estágios e fases: pertencem ao duro cerne das relações de produção capitalistas. (POULANTZAS, p. 18, grifo no original)

Tal separação será ainda mais mistificada e intensificada a partir do advento do neoliberalismo, que enquanto teoria se estrutura no fetiche da separação entre Estado e mercado, porém, cuja materialização do Estado neoliberal revela as profundas contradições deste sistema (MONTAÑO, 2008). Na próxima seção deste capítulo, nos debruçaremos sobre a compreensão do Estado neoliberal, como aquela forma específica que se manifesta no atual estágio do capitalismo.

As relações de produção, portanto, para Poulantzas, desempenham um papel de primazia em relação aos processos de trabalho e em relação às forças produtivas no seio dos meios de produção. Deste fato decorre que “[...] as relações de produção e as ligações que as compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de poderes de classe que organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam” (POULANTZAS, 2015, p. 25). Com isso, as relações político-ideológicas não apenas estão presentes nas relações de produção, mas também em sua reprodução.

É da ligação entre relações de produção e relações políticas e ideológicas (dominação/subordinação) que surge a definição de “[...] lugares objetivos (as classes sociais) que são *distinções no conjunto da divisão social do trabalho*” (Ibid., p. 26, grifo no original). As classes sociais, portanto, estão imbrincadas nas relações de produção e se constituem a partir das lutas entre elas:

Não existem classes sociais anteriores à sua contestação, isto é, às suas lutas. As classes sociais não se colocam “em si” nas relações de produção para entrar na luta (classes “para si”) somente depois ou noutro lugar. Situar o Estado em sua ligação com as relações de produção é delinear os contornos primeiros de sua presença na luta de classes (POULANTZAS, p. 26).

A partir das lutas de classes, o Estado cumpre ainda papéis fundamentais como o de organizar as relações ideológicas e a ideologia dominante, que está ligada à classe dominante. O conceito de ideologia, para Poulantzas (2015, p. 27),

[...] não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideias ou de representações. Compreende também uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção.

Para Poulantzas, a ideologia é sempre ideologia de classe, e a ideologia dominante corresponde à ideologia própria da classe dominante num determinado sistema econômico. Esta ideologia invade os aparelhos ideológicos de Estados, bem como os aparelhos repressivos de Estado, porém não de forma uniforme ou sem resistências, devido às disputas e aos conflitos de classes e frações de classes existente no interior dos diversos aparelhos de Estado, bem como entre os próprios aparelhos.

Desta forma, em relação ao conflito específico que este trabalho busca compreender, ou seja, entre publicistas e privatistas, é necessário compreender estas duas posições a partir do viés ideológico e de classe vinculado a cada uma destas visões. Não que elas se manifestem de formas puras, deixando de lado as contradições que perpassam os agentes concretos que as expressam, mas a partir da relação que a privatização estabelece com as relações de produção e mercado – favoráveis às classes dominantes. Ao mesmo tempo, consideram-se as relações estabelecidas entre o fortalecimento da educação pública, estatal, universal e gratuita e sua essência enquanto um direito dos cidadãos – favoráveis às classes dominadas.

No caso específico que estamos aqui tratando, a ação e a manifestação concreta dos parlamentares no campo da educação, a partir de suas iniciativas legislativas, partindo das ideologias que os orientam, revelam uma dimensão fundamental do Estado para Poulantzas. O autor aponta que a função do Estado capitalista não se reduz apenas ao binômio repressão-ideologia como formas de domínio sobre as massas populares. Na verdade, “[...] o Estado também age de maneira positiva, cria, transforma, realiza” (POULANTZAS, 2015, p. 29). É nesta face positiva da ação do Estado perante as massas populares que se configuram parte das políticas públicas, constituindo um substrato material da relação entre massas, poder e Estado.

As iniciativas legislativas no parlamento, material de análise deste trabalho, apresentam-se, portanto, como propostas de materialização (ou não) da ação do Estado em relação à luta de classes, refletindo e transformando sua correlação de forças. Inclusive, em benefício das classes dominadas, segundo Poulantzas (Ibid., p. 29), “[...] o Estado encarrega-

se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas”.

Ao mesmo tempo tais iniciativas se materializam a partir do discurso (escrito, no caso da proposição, e verbal, no caso dos debates), que não necessariamente tenta ocultar ou subverter as intenções e interesses da classe dominante, mas que por vezes enuncia abertamente tais intenções (POULANTZAS, 2015). É necessário ressaltar que o discurso em questão não é um discurso qualquer, é um discurso de agentes do Estado (parlamentares), que são enunciados/apresentados no interior de um aparelho específico do Estado (o parlamento), e que está diretamente relacionado à representação das classes sociais. Trata-se, portanto de um campo específico, cujos desdobramentos podem ou não reverberar explicitamente para fora do Estado. Dessa forma, “[...] o *índice de ideologização* do discurso e também das práticas materiais do Estado é, portanto, flutuante, variável e diversificado segundo as classes e frações de classe às quais se dirige o Estado sobre as quais age” (Ibid., p. 31, grifo no original).

Para compreender o Estado capitalista é necessário, ainda, compreender a dimensão do poder e as relações de poder que se estabelecem no sistema em que este Estado se constitui. De antemão, é fundamental esclarecer a ideia de poder aqui adotada e proposta por Poulantzas (2015), que se estrutura numa concepção relacional do poder, tal que

[...] o poder não é uma grandeza quantificável que as diversas classes partilhariam ou trocariam entre si segundo a velha concepção de poder-soma-zero. O poder de uma classe significa de início seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas, lugar que recobre as práticas das classes em luta, ou seja, as relações desiguais de dominação/subordinado das classes estabelecidas na divisão social do trabalho, e que consiste desde então em relações de poder (Ibid., p. 149).

Dessa forma, um aspecto fundamental na compreensão do poder é a existência do poder de classe. Segundo o autor, o poder de classe baseia-se na primazia das relações de produção, fundamentadas na divisão social do trabalho e na exploração:

[...] a propriedade econômica espelha notoriamente a capacidade (o poder) de destinar os meios de produção a determinadas utilizações e de, assim, dispor dos produtos obtidos, da posse, da capacidade de ativar os meios de produção e de comandar o processo de trabalho (Ibid., 2015, p. 33).

Com efeito, as relações de produção, ao estabelecerem relações de poder, ligam-se constitutivamente a relações políticas e ideológicas que, por sua vez, implicarão também nas

relações econômicas. O autor chama a atenção para a expansividade do poder, estando este muito além do Estado, não se reduzindo a ele ou aos seus aparelhos. Entretanto, isso não significa que o Estado apresente um papel menor em relação à constituição do poder, visto que tem um papel constitutivo nas relações de produção. Nas palavras de Poulantzas, “[...] o Estado tem um papel constitutivo na existência dos poderes de classe, e em especial na luta de classes, o que explica sua presença nas relações de produção” (2015, p. 36). Para o autor, o Estado capitalista “[...] concentra cada vez mais em si as várias formas de poder, interferindo sempre mais em todas as esferas da realidade social, dissolvendo o tecido social tradicionalmente ‘privado’, e infiltrando-se totalmente nas tramas e setores do poder, de todo poder de classe” (Ibid., p. 35). Luta de classes, poder de classes e Estado constituem, dessa forma, elementos que se intercalam em relações constitutivas: “Onde existe divisão de classes, há, portanto, luta e poder de classe, existe o Estado, o poder político institucionalizado. Não há nessa ordem luta e poder de classe anterior ao Estado ou sem o Estado [...]” (Ibid., p. 37).

No Estado capitalista, portanto, a luta de classes assume centralidade na definição e compreensão dos poderes de classe, o que confere a ela primazia sobre os aparelhos e instituições em que são materializadas. Dessa forma, a luta de classes, relativamente ao conflito privatista-publicista, não se encerra nas manifestações institucionais que serão aqui pesquisadas, nem tampouco se estabelece como um produto destes aparelhos/instituições, no caso a Câmara dos Deputados (Ibid.).

A luta de classes, para Poulantzas, desempenha papel fundamental na transformação do Estado capitalista, bem como na compreensão da luta e dominação política. Para o autor,

[...] as relações de classe estão presentes assim tanto nas transformações do Estado segundo os estágios ou fases do capitalismo, ou seja nas transformações das relações de produção/divisão social do trabalho que elas implicam, como nas formas diferenciais de que se reveste o Estado num estágio ou fase marcados pelas mesmas relações de produção (Ibid., p. 126).

Os diversos elementos da teoria do Estado capitalista proposta por Poulantzas irão coadunar com a afirmação colocada no início deste capítulo em relação às compreensões reducionistas do Estado como mero aparelho da burguesia, numa relação automática, sem nuances ou conflitos. Isto ao mesmo tempo não significa negar a relação entre as classes dominantes e o Estado, pelo contrário: o Estado capitalista é o responsável por constituir a

burguesia como classe *politicamente* dominante, não um movimento oposto, apriorístico e instrumental (POULANTZAS, 2015).

Tampouco deve-se considerar a burguesia enquanto uma classe homogênea e unitária, mas sim de forma complexa, fragmentada, dividida em frações de classe, por vezes conflituosas. Tal quadro relaciona-se à própria constituição das posições de classe, ou seja, às relações de produção e à divisão social do trabalho. Diante desta fragmentação de classe, o Estado e seus aparelhos desempenham um papel fundamental:

Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de organização. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco no poder, composto de várias frações de classe burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista [...]. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica (Ibid., 2015, p. 128-129).

A especificidade e o êxito do Estado capitalista no desempenho desta função de organização e estabilização do bloco de poder, sob a hegemonia de determinada classe ou fração de classe, fundam-se em um dos elementos de sua própria ossatura material: a separação relativa entre Estado e economia. Esta separação garantiria no campo das relações de classe com o Estado determinada autonomia relativa do próprio Estado em relação às frações de classe do bloco no poder, garantindo assim a perseguição do interesse geral da burguesia (POULANTZAS, 2015).

Chega-se, dessa forma, a compreensão do Estado capitalista como “[...] uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele se expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (Ibid., p. 130). O caráter necessariamente material desta condensação significa que o Estado não se resume à relação de forças, mas que este possui

[...] uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem sempre efeitos no Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ela esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos (Ibid., p. 133).

Mais uma vez rompe-se com a imagem do Estado como um bloco homogêneo e unitário, em virtude de sua existência constituída pelas próprias contradições de classes inseridas em sua estrutura, e que irão estabelecer a política do Estado. A organização destas contradições pelo Estado se dá em sua própria materialidade, não de forma externa a ele ou automática. Os diversos aparelhos de Estado tornam-se lócus materiais de condensação destas relações, seja na disputa e luta de classes e frações de classe pela dominação política destes aparelhos, seja na importância que cada aparelho específico desempenha na organização do bloco no poder (POULANTZAS, 2015).

As diversas classes e frações do bloco no poder só participam da dominação política na medida em que estão presentes no Estado. Cada ramo ou aparelho de Estado, cada face, de alto a baixo, de cada um deles [...], cada patamar de cada um deles constitui muitas vezes a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras, em suma a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares (Ibid., p. 135).

Ao olharmos o aparelho específico a ser analisado neste trabalho, a Câmara dos Deputados, é possível compreendê-lo não apenas como um aparelho único e inteiramente dominado por uma suposta burguesia hermética e consensuada. Na verdade, pela própria especificidade da democracia representativa que irá compor esta instituição por meio de eleições abertas, ela configura-se como um mosaico complexo e contraditório das diferentes classes e frações de classe. Ainda que sob a hegemonia de uma classe específica, o parlamento constitui-se como um campo de disputa de interesses de classes, frações de classe e grupos.

A própria estrutura do parlamento, como será apresentada adiante, conta com uma série de subaparelhos em seu interior, microespaços de poder, dominação e disputa de classes. As comissões temáticas da Câmara dos Deputados, como subaparelhos específicos, são exemplos significativos das sedes de poder e representação privilegiada de determinados interesses, por vezes contraditórios entre si. Um exemplo é a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, espaço privilegiado e de articulação dos grandes proprietários de terra, ainda que marcado pelo conflito com representações minoritárias das classes trabalhadoras do campo.

Outro exemplo que ilustra as relações contraditórias e conflituosas entre os aparelhos do Estado e seus diferentes ramos, ainda no âmbito da Câmara dos Deputados, é a proposta de Reforma da Previdência – Proposta de Emenda à Constituição 287/2016, apresentada pelo

Governo Temer. A PEC da Reforma, objeto de interesse de vários setores do capital, conseguiu ser aprovada tanto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, quanto na Comissão Especial criada para sua apreciação. Entretanto, devido a uma correlação de forças instáveis e diferente daquela construída no âmbito das comissões não chegou a ser nem votada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

A própria não-votação da proposta exemplificada anteriormente, ou seja, a não-decisão do Estado ou de um de seus aparelhos sobre esta questão é um elemento importante no trabalho contraditório do Estado, refratando os conflitos e as lutas de classes existentes nos aparelhos e fora deles. Este aspecto das não-decisões será relevante no trabalho de análise proposto, sobretudo quanto ao que é deliberado ou não em termos de proposições legislativas na área da educação, em específicos aquelas relacionadas ao financiamento da educação. Para Poulantzas (2015, p. 137),

[...] essas não decisões, ou seja, um certo grau de ausência sistemática de ação do Estado, que não são um dado conjuntural, porém estão inseridas em sua estrutura contraditória e constituem uma das resultantes dessas contradições, são igualmente necessárias à unidade e à organização do bloco no poder assim como às medidas positivas que ele toma.

Outra expressão das contradições e conflitos de classes e frações de classe na política do Estado e em seus aparelhos se dá através de medidas negativas: “oposições e resistências à tomada ou execução efetiva de medidas em favor de outras frações do bloco no poder” (Ibid., p. 138). Ou seja, as classes em conflito e os diversos interesses contraditórios nem sempre materializam seu domínio ou exercem seu poder, no seio de determinados aparelhos, por meio de ações positivas, mas sim de oposição e resistência, buscando conter ou frear determinadas ações e políticas. No caso do parlamento, as medidas negativas são elementos ativos do processo de luta política em seu interior, inclusive valendo-se de artifícios institucionais como dispositivos regimentais e manobras políticas parlamentares, tais como obstrução de votações, retiradas de pauta de proposições, pedidos de vistas, entre outros. Além, é claro, da própria oposição e resistência política no âmbito dos discursos, das relações de poder e das articulações políticas dentro e fora do Estado.

Este quadro do conflito e da contradição revela a materialidade do Estado como condensação material de relações de forças, o que para Poulantzas (Ibid., p. 138-139, grifo no original) significa “[...] entendê-lo como *um campo e um processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam

contradições e decalagens⁴ uns em relação aos outros”. Dessa forma, a compreensão da política do Estado precisa ser feita em termos de um “[...] cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente” (POULANTZAS, 2015, p. 139).

Tais núcleos e redes de poder, bem como o lócus material onde se estabelecem as micropolíticas correspondem aos diversos aparelhos de Estado e seus ramos. É preciso ter claro que os próprios aparelhos não se situam em uniformidade e igualdade em relação aos demais, pelo contrário. A dominância de determinado aparelho sobre outros, muitas vezes colocados de forma hierárquica e subordinada (como o caso exemplificado das comissões no parlamento), bem como a centralidade relativa de um aparelho específico em relação ao Estado, marcam a desigualdade entre os diversos aparelhos.

Esta disparidade relaciona-se com a própria constituição do bloco no poder e da classe ou fração de classe hegemônica no bloco, de forma que a dominação dos aparelhos e os conflitos inerentes a cada um deles estão fundados na relação de forças que se condensa no Estado. A primazia de um aparelho sobre os demais ou a importância relativa de cada aparelho no exercício do poder podem se modificar ao longo do tempo, como reflexo da mudança da relação de forças entre classes e frações de classe, e conseqüentemente das transformações nas relações de produção e na divisão social do trabalho. Isto porque

[...] a classe ou fração hegemônica não instaura apenas como aparelho dominante aquele que já tenha cristalizado por excelência seus interesses, mas também todo aparelho dominante de Estado [...] tende a longo prazo a ser a sede privilegiada dos interesses da fração hegemônica e a encarnar as modificações da hegemonia. (Ibid., p. 140)

Entretanto, o Estado capitalista não se constitui apenas como a condensação de relações de forças entre classes e frações de classe dominantes, como se fora deste aparelho hermético situassem-se as classes dominadas. O Estado não se configura como um palco interno de disputa entre os elementos da burguesia, que o instrumentalizariam para a luta de classes (contra as classes dominadas) que seria travada externa a ele.

Pelo contrário, as divisões internas do Estado “[...] não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: dependem da mesma maneira, e mesmo

⁴ Discrepâncias.

principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas” (POULANTZAS, 2015, p. 142). Isso significa que as relações de forças condensadas e concentradas no Estado incorporam também as relações de forças entre classes/frações de classe dominantes e classes dominadas. A luta de classes presente no seio das relações de produção, baseadas na exploração, e da divisão social do trabalho constitui a condensação das relações de força e políticas no Estado capitalista.

Dessa forma, além dos conflitos e contradições das classes dominantes, as lutas populares refratam e perpassam o Estado e seus aparelhos, não como demandas sociais e populares que tentam penetrar o aparelho estatal de fora, mas como algo presente em sua própria materialidade.

Na realidade, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que corre no Estado atravessam seus aparelhos é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica (Ibid., p. 143).

É fundamental deixar claro que o Estado não desempenha um papel neutro diante das lutas que o constituem. Na verdade, cabe ao Estado a organização-unidade da classe dominante, enquanto em relação às classes dominadas sua função estaria relacionada a sua desorganização e divisão, minando sua organização política e até mesmo operando alianças provisórias entre frações de classe burguesa e setores da classe dominada (Ibid.).

A presença material das classes dominadas no Estado e em seus aparelhos se dá de maneira diferente das classes e frações dominantes; ela reflete a reprodução das relações de dominação-subordinação, ou seja, sua presença se dá justamente na condição de classe dominada (Ibid.). Com efeito, “[...] não é mediante aparelhos que concentram um *poder próprio* das classes dominadas que elas se constituem no Estado, mas, no essencial, sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes” (Ibid., p. 145, grifo no original).

O caso do parlamento reflete consideravelmente este fenômeno. Na Câmara dos Deputados, apesar de majoritariamente composta por elementos das classes dominantes e/ou representantes autênticos destas classes ou frações delas, há neste campo de poder a presença física das classes dominadas ou seus representantes, ainda que em reduzida minoria. Neste contexto, a atuação das classes dominadas vinculadas à ampliação de direitos, ao fortalecimento da cidadania, à distribuição de renda e ao antagonismo às mazelas decorrentes

das relações de produção e da divisão social do trabalho, se dá em grande parte em termos de resistência e oposição.

A presença das lutas populares no aparelho estatal parlamentar não se encerra na presença física diminuta das massas populares no parlamento, garantida pela democracia representativa burguesa (enquanto classe dominada), mas também “à distância”, pelas lutas populares travadas fora destes aparelhos. Segundo Poulantzas (2015, p. 155),

[...] mesmo nos casos em que as massas estão fisicamente excluídas de certos aparelhos, essas lutas sempre têm efeito em seu seio, ainda que esses efeitos se manifestem, aqui, de qualquer maneira a distância e entremeados por pessoas (o pessoal do Estado). Esses contornos de exclusão física das massas populares do Estado não devem, também aqui, ser entendidos como trincheiras e muralhas de isolamento de um Estado-fortaleza assediada apenas do exterior, em suma, como barreiras que formam uma verdadeira barragem do Estado diante das lutas populares, segundo duvidosas metáforas topográficas. Trata-se antes de uma série de painéis que comprovam ser anéis de repercussão das lutas populares no Estado.

O impacto destes anéis de repercussão nos aparelhos do Estado, de forma constitutiva, sobretudo no parlamento, reforça e evidencia a contradição inerente ao bloco no poder. O que pode se materializar pela posição de parlamentares representantes da classe dominante, através de proposições ou discursos, em favor de aspectos pontuais relacionados a demandas das lutas populares. Tanto por meio das já mencionadas alianças provisórias entre frações de classe, como pela própria presença da luta de classes no aparelho estatal. Isto porque,

[...] as lutas que se situam aquém e além do terreno do Estado não se localizam, no entanto, num lugar-exterior absoluto ao poder, mas são sempre parte pregnante da aparelhagem de poder e têm aliás, também elas, em razão do complexo encadeamento do Estado com o conjunto de dispositivos de poder, efeitos no Estado (Ibid., p. 154).

Dessa forma, o papel das lutas populares no Estado não é marginal. Ela penetra nas divisões e fissuras existentes no seio do bloco no poder, exercendo impacto nas contradições ali existentes entre classes e frações de classe. Políticas públicas e medidas que garantam direitos às classes populares são frutos justamente desta presença constitutiva e do impacto das classes dominadas no Estado, ainda que por vezes isto envolva alianças com frações das classes dominantes.

Tanto é assim que, desta vez em sentido contrário, as diversas frações do bloco no poder procuraram muitas vezes, segundo suas próprias contradições com as massas populares, assegurar-se, por diversas políticas, de seu apoio contra outras frações do

bloco. Ou seja, utilizá-las em suas relações de forças com as outras frações desse bloco, com o fim de querer quer de impor soluções mais vantajosas para si, quer de resistir mais eficazmente às soluções que as prejudicam em relação a outras frações [...]. (POULANTZAS, 2015, p. 147)

Dessa forma, as políticas públicas, inclusive as que versam sobre financiamento da educação, manifestam-se como “[...] o resultado de uma correlação de forças entre as classes sociais antagônicas entre si e frações da classe dominante, materializadas pelo aparelho Estatal numa determinada formação social histórica.” (DIOGENES e REZENDE, 2007, p. 4)

Tal visão das políticas educacionais, enquanto expressão do próprio Estado, é corroborada por Fernandes, Brito e Peroni (2012, p. 570) Segundo as autoras, a “[...] política educacional compõe a materialização do Estado em um determinado período e que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um momento particular do capitalismo.”

É justamente essa especificidade histórica do momento do capitalismo que será abordada na próxima seção deste capítulo. É preciso compreender o Estado capitalista considerando seus aspectos essenciais e sua ossatura institucional e material, como feito a partir das contribuições teóricas de Poulantzas, mas é também fundamental apreender a especificidade do Estado na atual fase do capitalismo: o Estado neoliberal.

1.2 Neoliberalismo, Estado e Privatização

O neoliberalismo, enquanto doutrina, se apresenta na forma de uma teoria que concebe o mercado como pilar organizador da sociedade, garantidor do bem-comum e como uma esfera dotada de ampla racionalidade e inteligência. Para isso, o neoliberalismo reivindica a primazia do direito absoluto à propriedade privada, da liberdade de mercado e comércio, da supremacia dos contratos e da meritocracia, como justificção das desigualdades sociais.

Ao mesmo tempo, o neoliberalismo intensifica a atomização da sociedade, colocando como célula fundamental o indivíduo – reforçando assim um aspecto fundamental do Estado capitalista que é a individualização, diretamente ligada às relações de produção constituídas pelo capitalismo moderno (POULANTZAS, 2015).

O alinhamento entre meritocracia e competição é peça--chave no ideário neoliberal, tomando o indivíduo como célula-átomo central e autônomo no sistema social e produtivo:

[...] cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado

aos domínios do bem-estar social, da educação, da assistência à saúde e até aos regimes previdenciários [...]. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo) (HARVEY, 2014, p. 76).

O neoliberalismo busca sugar para a esfera do mercado toda a complexidade das relações sociais, permeando de uma forma ou de outra as diversas dimensões da existência humana, reduzindo a relações contratuais às relações entre os indivíduos.

Ponto vertebral da doutrina neoliberal é a redução do Estado, de seu tamanho, de suas competências, atribuições, responsabilidades e, sobretudo, de sua interferência nas relações de mercado, contratuais e nas liberdades civis. Para o neoliberalismo teórico, a forma passível de existência do Estado é o Estado mínimo. De acordo com David Harvey, para a teoria neoliberal,

[...] o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2014, p. 12).

O neoliberalismo entrou em voga, sobretudo, a partir dos anos 1970, com a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos, como solução para as dificuldades fiscais enfrentadas por estes países. Dificuldades estas, que segundo o discurso neoliberal, eram consequências do gasto excessivo do Estado com políticas sociais. Contrariamente ao imaginário neoliberal, Carlos Montaña elucida que o advento do neoliberalismo está, na verdade, ligado ao conflito e à disputa sobre as funções do Estado:

Com a crise e com a drástica financeirização do capital, a manutenção da função pública estatal, na busca da justiça e igualdade sociais, tornou-se incompatível com a garantia de liberdades individuais e formais no âmbito do mercado, especialmente no contexto de queda da taxa de lucros. Os custos dessa função pública estatal tornaram-se muito altos para as necessidades de acumulação (MONTAÑO, 2008, p. 33).

No Brasil, será principalmente a partir dos anos 1990 que o neoliberalismo assume papel primordial e se materializa através de políticas de austeridade, privatizações,

desregulação dos mercados, desmonte do Estado e redução das políticas sociais e de cidadania. Estas medidas são estruturais para o neoliberalismo, cuja cartilha prega que

[...] setores antes geridos pelo Estado têm de ser passados à iniciativa privada e desregulados (libertos de todo tipo de interferências). [...]. Afirma-se que a privatização e desregulação combinadas com a competição eliminam entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) como, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos (HARVEY, 2014, p. 76).

Entretanto, entre a teoria neoliberal e a prática neoliberal, que Harvey (2014) chama de neoliberalização, existe um grande abismo de contradições, incoerências e limitações. Segundo o autor, a materialização da neoliberalização no Estado, o Estado neoliberal, tem como missão fundamental a criação de “[...] condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros. [...]. As liberdades que ele encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro” (Ibid., p. 17).

A relação entre capital financeiro e Estado neoliberal constitui por si só uma contradição material do neoliberalismo. Apesar de advogar pelos limites estreitos da intervenção do Estado na economia e no mercado, bem como pelo livre mercado e pela concorrência, o Estado neoliberal se mostra pronto e ativo para garantir a sustentabilidade, lucro e manutenção de instituições financeiras e do sistema que as sustenta (Ibid.). Seja através do perdão de dívidas, injeção de recursos e créditos ou facilidades e privilégios, o Estado atua para garantir as condições de lucratividade das classes dominantes, em detrimento de políticas sociais para as classes dominadas. Segundo Harvey (2014, p. 81), “[...] em caso de conflito, o Estado neoliberal típico tende a ficar do lado do clima de negócios favorável em detrimento seja dos direitos (e da qualidade de vida) coletivos do trabalho, seja da capacidade de autorregeneração do [meio] ambiente”.

Harvey aponta ainda as relações do capitalismo financeiro e dos Estados neoliberais no âmbito da internacionalização e financeirização do capital. No âmbito internacional, os Estados atuam como sujeitos de mercado, em disputa, numa correlação competitiva e de exploração com outros Estados. Nesse cenário, instituições como o FMI e o Banco Mundial atuam diretamente junto aos Estados, seja através de aportes financeiros e empréstimos, seja através da imposição da cartilha neoliberal para o Estado. Em seus documentos, por exemplo,

o Banco Mundial (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011; BANCO MUNDIAL, 2017) tem atuado como proponente de políticas públicas, apresentando agendas de austeridade para áreas sociais.

Outro ponto estruturante da doutrina neoliberal são os princípios da competição e do individualismo como ideias centrais do neoliberalismo. Ideias que, quando materializadas, dão origem a quadros de desigualdades sociais, econômicas e educacionais. Dessa forma, a cartilha de austeridade, mercantilização, privatização e redução do Estado e de suas responsabilidades, concomitantemente à expansão do mercado para todas as esferas da vida, têm impactos diretos na intensificação da desigualdade e da pobreza, acentuando ainda mais as desigualdades de classe, e conseqüentemente os poderes de classe e de dominação. Harvey evidencia esse conflito:

À medida que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público e a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual (HARVEY, 2014, p. 86).

Tal conflito e disputa em torno do papel do Estado, bem como de suas prioridades e destinação dos fundos públicos, constituem, para Montaño, uma contradição inerente ao Estado na ordem burguesa no que diz respeito ao conflito entre público e privado. Contradição que o autor enuncia da seguinte forma: “O Estado como instrumento de reprodução da ordem e garantia da propriedade privada e da acumulação capitalista, e esta instituição como instrumento de desenvolvimento de formas que visam à diminuição de desigualdade social” (MONTAÑO, 2008, p. 30).

Essa contradição resulta, então, numa dupla função do Estado: uma função pública, ligada à promoção da justiça social, da cidadania, da garantia de direitos sociais e trabalhistas, e da redução das desigualdades; e uma função privada, voltada para a garantia da propriedade privada, da acumulação e reprodução do capital e para a sustentabilidade do mercado (Ibid.).

A contradição entre papel público e privado do Estado também é exposta por Luis Felipe Miguel, que chama atenção para a relação desta contradição com a crise que ela produz, utilizada como justificativa pelo próprio neoliberalismo para a aplicação de seu corolário. Segundo o autor:

Premido pela necessidade de garantir a legitimação das instituições políticas e econômicas, bem como de sua própria gestão, o governo deve conceder benefícios

crescentes à maioria da população, na forma sobretudo de mecanismos de bem-estar social. Como isso é necessariamente sustentado através de impostos, a taxaçoão tende a aumentar e compromete a outra tarefa do Estado capitalista, que é garantir a valorização do capital. Em suma, as tarefas de legitimação e de valorização do capital tendem a se tornar contraditórias; é aí que residem os motivos da crise (MIGUEL, 2014, p. 105).

A neoliberalização do Estado, a partir do fortalecimento de suas funções privadas em detrimento de sua função pública, se concretiza e se reflete diretamente nas políticas públicas e na existência dos direitos da cidadania. Segundo Montañó (2008), o processo de expansão da função privada do Estado é marcado pela privatização das empresas estatais, pelo ajuste fiscal e políticas de austeridade agressivas para políticas sociais, enquanto se aumenta o gasto financeiro e os aportes para a solvência do mercado, pela geração de superávit primário, garantindo a rentabilidade do capital financeiro, e pela desresponsabilização do Estado e privatização daquelas que deveriam ser suas funções públicas.

A educação como estrutura central de qualquer sistema social e produtivo não fica de fora do manto neoliberal e das transformações impostas pelo neoliberalismo. Como aponta Christian Laval,

[...] a economia foi colocada, mais do que nunca, no centro da vida individual e coletiva, sendo os únicos valores sociais legítimos os da eficácia produtiva, da mobilidade individual, mental e afetiva e do sucesso pessoal. Isso não pode deixar ileso o conjunto do sistema normativo de uma sociedade e seu sistema de educação (LAVAL, 2003, p. 15).

Os já mencionados princípios do individualismo e da competição, tão caros para o neoliberalismo, são impregnados na educação, disseminados por organizações multilaterais, implantando assim a lógica da competitividade (LAVAL, 2003). Ao transformar a educação num mercado, ela passa a ser dirigida pelo horizonte da produtividade, das relações contratuais e da competitividade. O direito à educação como garantia universal é substituído pela escolha individual do consumidor na instituição que oferecer o melhor produto. Com efeito,

A educação, nesse contexto, é entendida como um produto a ser consumido pelos alunos que passam a ser considerados “clientes”, “consumidores”. A referência de qualidade do produto-educação é dada, nessa perspectiva, pelo mercado consumidor medido pela capacidade de consumo do serviço pelos clientes. No caso da educação escolar, o produto refere-se aos conteúdos objeto de ensino-aprendizagem (COUTINHO; SANFELICE, 2016, p. 35).

A lógica da competitividade, além de estruturar a dinâmica das relações individuais, também se aplica entre os próprios Estados, de acordo com as necessidades de formação da força de trabalho para a inserção competitiva dos países no mercado internacional.

Além do ideário da competitividade, outras recomendações de caráter fortemente neoliberal são feitas por organismos multilaterais para as políticas educacionais. No caso do Brasil, relatório do Banco Mundial, de 2017, aponta recomendações e políticas como a cobrança de mensalidades em universidades públicas, redução e contestação dos gastos com Educação Superior, contenção de gastos com educação em geral e precarização do trabalho docente (BANCO MUNDIAL, 2017).

Há, portanto, um trabalho ideológico por parte de instituições como o Banco Mundial para a disseminação e justificação das práticas privatizantes em áreas sociais, como a educação. Segundo Christian Laval,

[...] os teóricos liberais muito influentes no Banco Mundial desenvolvem análises extremamente favoráveis à privatização dos serviços de ensino. [...]. Sem se interrogar sobre os fatores mais profundos da situação desses países [subdesenvolvidos], que fazem com que os governos não tenham mais os meios de desenvolver uma escola pública e de ampliar a escolarização, o Banco Mundial apela para uma mobilização dos fundos privados no nível do ensino secundário e superior. (LAVAL, 2003, p. 101)

Além dos fortes impactos ideológicos do neoliberalismo na educação, a neoliberalização apresenta impacto direto nas políticas educacionais como reflexo da implantação da cartilha neoliberal e do fortalecimento das funções privadas do Estado. Algumas transformações podem ser verificadas, segundo Montaño, em decorrência do processo de neoliberalização do Estado e das políticas públicas, no Brasil após a Constituição de 1988, a partir dos anos 1990:

a) Precarização (em oposição ao preceito constitucional de qualidade); b) focalização (em antagonismo com a universalização); c) municipalização (desvirtuando a descentralização desejada pelo constituinte); d) transformação do direito em “benefício” (abrindo caminho para o clientelismo (MONTAÑO, 2008, p. 34).

Esta reorientação da ação do Estado e das políticas públicas caracterizou o processo de neoliberalização no Brasil, sobretudo a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso. As políticas educacionais formuladas no período refletem boa parte das características deste processo, como o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e de Valorização do Magistério), marcado pela focalização e municipalização (DOURADO, 2007; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003).

Uma das medidas mais recentes e estruturais de neoliberalização do Estado foi a implantação do Novo Regime Fiscal, através de Emenda Constitucional 95. Ao congelar os gastos sociais públicos por 20 anos, a EC 95 compromete severamente as funções públicas do Estado, em virtude do aprofundamento de suas funções privadas, garantindo o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, ao mesmo tempo que limita o gasto primário e reduz e precariza os serviços públicos como saúde, educação e previdência, abrindo espaço para a privatização, através do acesso a estes serviços via mercado ou Terceiro Setor.

Estudos realizados pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (TANNO, 2016a, 2016b) apontaram os impactos negativos desta Emenda para a Educação, reduzindo progressivamente seus recursos orçamentários e comprometendo o financiamento da educação e das políticas educacionais. Diversos trabalhos científicos têm se debruçado em apontar os prejuízos e desmontes de políticas sociais desencadeados a partir da implantação desse novo regime, como o trabalho de Rossi e Dweck (2016). Além disso, a tramitação específica dessa matéria no Congresso Nacional, seus impactos e suas manifestações, foram pesquisados e analisados por trabalho de Silva e Oliveira (2018).

No entanto, cabe deixar claro que a existência e contradição das funções pública e privada não se dão como uma anormalidade ou um aspecto esporádico do Estado. Na verdade, revelam a própria materialidade do Estado como a condensação de uma relação de forças, capaz de incorporar em suas ações e política, e até mesmo em suas funções, aspectos diretamente relacionados aos conflitos e às lutas de classe que o permeiam e constituem. Esse quadro, como já apontado, se dá concretamente em seus aparelhos, pelos agentes neles envolvidos ou pelas lutas que repercutem diretamente em suas estruturas.

Montaño (2008) aponta que a função pública do Estado, os direitos sociais, a democracia, as garantias e o bem-estar social, não se dá como resultante exclusiva da lógica capitalista, mas sim como produto da dinâmica do conflito e da luta de classes, através da ação das classes dominadas. “O Estado ora é pressionado a incorporar certas demandas como forma de pôr fim a uma luta que possa desestabilizar o sistema, ora antecipa-se estrategicamente para evitar o eventual início de um confronto social.” (Ibid., p. 33).

Enquanto as lutas populares têm impacto no Estado e em seus aparelhos através das ressonâncias múltiplas que produzem, e também por meio das minorias que ocupam espaços

representativos em instituições como o parlamento, a classe dominante e suas frações estão fortemente presentes nestes aparelhos. E o neoliberalismo intensifica ainda mais essa presença, ação e articulação destas classes e frações:

Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos) (HARVEY, 2014, p. 87).

Com efeito, Harvey (2014, p. 87) chama atenção para a transição que o neoliberalismo pronuncia do que ele chama de passagem do governo, enquanto “poder do Estado por si mesmo”, para a governança, “uma configuração mais ampla que contém os Estados e elementos-chave da sociedade civil”. Entretanto, como já discutido, esta é uma característica própria da ossatura material do próprio Estado capitalista, cujo poder não nasce em si mesmo, tampouco se encerra nele. Porém, é necessário concordar com Harvey no sentido de que o neoliberalismo acentua ainda mais, inclusive discursiva e desveladamente, a interferência direta do mercado, das corporações e do lobby privado nas decisões do Estado e na gestão pública.

Nesse sentido, um dos pontos que serão analisados neste trabalho, a realização das audiências públicas na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, poderá elucidar em alguma medida este aspecto, ao mostrar a presença e atuação constante de certas representações econômicas, privatistas e mercadológicas como convidadas e expositoras nas audiências realizadas, que, por vezes, tratam diretamente de políticas públicas ou de proposições legislativas. O próprio objeto central de investigação deste trabalho, as proposições legislativas, refletem direta ou indiretamente a ação destes setores (assim como das lutas populares), seja através da intervenção direta junto ao parlamentar que as propõem, seja através do projeto e visão ideológica que defendem e promovem.

De acordo com Harvey, a forte interferência do lobby privado e da ação dos interesses privados e mercantis se manifesta e concretiza de diferentes formas junto ao Estado. Segundo o autor,

[...] o Estado produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios, etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado com a maior parte dos lucros (2014, p. 87).

No campo da Educação, o fenômeno das parcerias público-privadas tem se mostrado fértil e uma fonte cada vez maior de privatização e de avanço do privado em direção à tomada da gestão pública e de responsabilidades do Estado (ARELARO, 2008; ADRIÃO e BORGHI, 2008; PERONI, 2008). A dimensão específica dos diversos processos de privatização será abordada no próximo capítulo, entretanto a essência deste fenômeno com a materialidade do Estado capitalista neoliberal não poderia deixar de ser mencionada aqui.

Neste processo de contradição entre público e privado no Estado, que nada mais é do que uma expressão da luta de classes, um outro elemento encontra terreno fértil no neoliberalismo, e que vai catalisar os processos de privatização e as parcerias público-privada:

As organizações não governamentais e as organizações do terceiro setor (ONGs e OTSs) também se desenvolveram e proliferaram de maneira notável sob o neoliberalismo, gerando a crença de que a oposição mobilizada fora do aparato de Estado e no interior de alguma entidade distinta chamada “sociedade civil” é a cada de força da política oposicional e da transformação social (HARVEY, 2014, p. 88).

A crença na existência de um Terceiro Setor, constituído de uma natureza “puritana”, em que residiria a sociedade civil “autêntica”, livre das amarras e interferências políticas do Estado, e da sanha lucrativa do mercado, é uma estratégia cultivada e reforçada pelo neoliberalismo. O Terceiro Setor, em que orbita uma série de organizações, entidades e instituições dos mais diversos gêneros, abarcando a filantropia e a não-lucratividade, funciona como uma das principais válvulas de esvaziamento do Estado, de privatização e de delegação de suas responsabilidades, configurando o Estado neoliberal.

A questão do Terceiro Setor é, para Montaño (2008), outra contradição inerente do público/privado na ordem burguesa. Para o autor, cria-se uma separação mística, uma setorialização da realidade em dimensões autônomas e separadas, em que Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor) seriam campos segregados e independentes. Segundo Montaño, com esta separação e a eminência do Terceiro Setor,

[...] propõe-se uma espera supostamente privada, porém pública, na qual as “organizações públicas não-estatais” protagonizariam (de forma voluntária e solidária) a função social (constitucionalmente atribuída ao Estado), na modalidade de ajuda, de filantropia (sendo na Constituição do Brasil um direito do cidadão). Livram-se, assim, o Estado de sua tensão interna entre as funções privada e pública, deixando-o apenas para garantir a primeira (2008, p. 38).

Se compreendermos esta dupla função como expressão da materialidade do Estado, ou seja, como expressão das lutas de classe e frações de classe que constituem e permeiam o Estado e seus aparelhos, o movimento promovido pela setorialização em questão significa uma tentativa da classe dominante em conter e expurgar parte do conflito do seio do Estado. Ao direcionar responsabilidades e serviços públicos, inclusive educacionais, para o Terceiro Setor, o neoliberalismo transfere pontos centrais de conflitos e disputas do âmbito do Estado - esfera democraticamente referenciada (ainda que limitada) e mais permeável aos conflitos e lutas populares, para o âmbito do setor privado, ao qual não necessariamente se estendem aberturas, processos e regras democráticas. Além disso, a relação do cidadão, até então estabelecida em termos de direito garantido/conquistado em relação ao Estado, passa a ser de solidariedade voluntarista individual ou de concessão benemérita em relação às entidades do Terceiro Setor.

Para o neoliberalismo, a redução dos espaços e campos de lutas populares é central, por isso há uma tensão imanente entre democracia representativa e neoliberalismo (HARVEY, 2014; MONTAÑO, 2008). Ainda que seja um sistema característico da ordem burguesa, a democracia representativa apresenta certa permeabilidade da representação direta das classes trabalhadoras, e aumenta a ressonância das lutas populares fora do Estado e de seus aparelhos para o interior destes. Como aponta Luis Felipe Miguel, o privado não está sujeito aos procedimentos democráticos, que auxiliam na ressonância das lutas populares:

As pressões sobre o Estado são reduzidas pela diminuição da abrangência do próprio Estado, isto é, o espaço das decisões tomadas por regras democráticas foi reduzido e, em contrapartida, ampliou-se a abrangência das decisões não democráticas, de caráter mercantil – realidade sintetizada na fórmula “menos democracia, mais mercado” (MIGUEL, 2014, p. 106).

David Harvey também explicita as contradições e os conflitos entre neoliberalismo e democracia. Para o autor,

[...] os teóricos neoliberais têm, no entanto, uma profunda suspeita com relação à democracia. A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites (HARVEY, 2014, p. 77).

Em resumo, busca-se implantar a concepção neoliberal de Estado mínimo, esvaziando o Estado e seus aparelhos de suas funções públicas e direcionando seus esforços e recursos para o cumprimento de suas funções privadas. Ao mesmo tempo, direciona-se para o setor privado – mercado ou “Terceiro Setor” – novas oportunidades de exploração dos serviços e responsabilidades antes controladas pelo Estado. Estes movimentos são orquestrados concomitantemente a uma retração do alcance da democracia e de suas instituições, minorando a dimensão do conflito e o impacto da ressonância das lutas populares no controle e decisão das políticas públicas.

Esta seção teve como objetivo discutir a relação entre neoliberalismo e Estado capitalista, e os consequentes processos de neoliberalização que impactam diretamente nas políticas públicas e na estrutura estatal. Consequentemente, fortalecendo os processos de privatização e tornando mais intenso os conflitos entre público e privado, e tornando mais agudas as contradições do capitalismo e do Estado constituído a partir de suas relações de produção específicas. É necessário deixar claro que o neoliberalismo e a neoliberalização não avançam como forças inevitáveis, livres de quaisquer resistências. Pelo contrário, essas mudanças emergem da própria luta de classes e frações de classes travadas nas relações de produção, no Estado, em seus aparelhos e fora deles.

Na próxima seção deste capítulo será apresentado o aparelho estatal que constitui o campo de análise desta pesquisa: a Câmara dos Deputados. Na democracia representativa burguesa e no Estado capitalista, o parlamento constitui um espaço central de disputa e conflito, pelas diferentes formas que as lutas de classes são travadas em seu interior, ou pela ressonância destas em sua política.

1.3 A Câmara dos Deputados: definindo o campo de disputa.

No caso do Estado brasileiro, uma das instituições que o compõem, e que será palco do embate entre o público e o privado, é o Poder Legislativo Federal, materializado na estrutura do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Nesse sentido, é fundamental compreender e conceituar o parlamento, bem como suas estruturas e funções no Estado moderno. Segundo Cotta (2010, p. 880), parlamento se define como

[...] uma assembleia ou sistema de assembleias baseadas num “princípio representativo”, que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à ‘vontade popular’.

O autor apresenta ainda um conjunto de elementos que irão caracterizar os parlamentos contemporâneos, os quais serão aplicados no intuito de caracterizar o parlamento brasileiro, ou Congresso Nacional. Cotta (2010) define o parlamento como um organismo colegial, dotado de ambiente parlamentar próprio, cuja composição se dá por “[...] processos de recrutamento e seleção do próprio pessoal” (Ibid, p. 880). É no processo de seleção que se fundamenta o princípio representativo do parlamento. No caso brasileiro, o parlamento é composto a partir da eleição direta de representantes, a partir de eleições democráticas, baseadas no sufrágio universal e com regras definidas no escopo legal do Estado. No Brasil, portanto, a composição parlamentar dá-se dentro dos meandros e limites da democracia representativa burguesa.

Nesse sentido, a competitividade e a pluralidade política do processo eleitoral brasileiro, realizado num ambiente de liberdade política democrática, resultam na eleição de representantes de diversos grupos políticos e ideológicos (ainda que não de forma equilibrada e substantivamente democrática), o que leva aos arranjos de formação de maioria e oposição no interior do Congresso. Na visão de Cotta (2010), este é um aspecto central para o estabelecimento de uma dialética ativa no parlamento, conferindo-lhe um papel fundamental na vida política do país. Contudo, a simples existência de maioria e oposição no parlamento não garante por si só representatividade política ou confere ao Poder Legislativo protagonismo de ação e autonomia em relação ao Poder Executivo.

Outra característica fundamental dos parlamentos apontada por Cotta (2010, p. 881) diz respeito à “[...] duração temporariamente limitada do mandato”, elemento que se aplica ao Congresso Nacional. No caso da Câmara dos Deputados, os deputados são eleitos para mandatos de quatro anos, enquanto no Senado Federal os senadores são delegados para mandatos de oito anos.

A existência de duas casas legislativas também é um aspecto central do parlamento brasileiro, caracterizando-o assim como bicameral, com cada uma das casas baseadas em um fundamento representativo, conforme conta na Carta Magna de 1988:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. [...]

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. [...]

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário (BRASIL, 1988).

Além da diversificação política já apontada como um dos critérios de peso político do parlamento, Cotta (2010) apresenta o grau de articulação operativa interna como outro fator que confere peso ao papel político do parlamento. Por articulação operativa, o autor compreende “[...] aqueles elementos organizativos internos que foram instituídos para permitir e facilitar o desenvolvimento das atividades parlamentares” (Ibid., p. 882). Quanto a isto, o Congresso Nacional possui elementos importantes em sua estrutura organizacional, como, por exemplo, a presidência e o colégio de líderes, tanto na Câmara quanto no Senado.

Outro elemento organizativo importante para os parlamentos apontado por Cotta são as comissões, espaços mais caracterizados pelo acordo e pela negociação, e por serem mais “[...] restritivos e, por isso, mais eficazes no plano operativo” (Ibid., p. 882). No Congresso Nacional, em suas duas casas legislativas, as comissões não apenas fazem parte da estrutura organizativa, como também desempenham um importante papel na atividade, no processo e na dinâmica legislativa. Como o objetivo deste projeto se limita ao estudo da Câmara dos Deputados, inclusive se propondo a analisar comissões desta casa legislativa, estas serão apresentadas mais detalhadamente.

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as comissões da casa podem ser de dois tipos:

I - Permanentes, as de carácter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018c).

As Comissões Temporárias, por sua vez, podem ser de três tipos: Especiais, de Inquérito e Externas. Para fins desta pesquisa, serão de interesse primordial a Comissão de Educação, comissão permanente responsável pela apreciação de matérias que tratem de

questões relativas à temática, e as Comissões Especiais, cujos objetos e objetivos toquem as questões de financiamento da educação e o conflito público-privado.

A Comissão de Educação é um espaço privilegiado de análise, visto que por lá tramitam as proposições relativas à área, tornando-se um lócus de debate, disputa e deliberação do conteúdo das matérias, bem como de manifestação e defesa de posição dos parlamentares membros. Além disso, a Comissão de Educação também é responsável pela realização de audiências públicas, seminários e eventos previamente aprovados via requerimento parlamentar, proporcionando dessa forma espaços de debate específico sobre determinados temas, com a participação de representantes da sociedade civil e do Estado.

Cotta (2010) também aponta como elemento importante para a articulação organizativa do parlamento os grupos parlamentares formais e informais. Ambos estão fortemente presentes no Congresso Nacional e desempenham papel relevante na dinâmica legislativa e parlamentar, seja de forma institucionalizada e formal, seja por meio de grupos informais de atuação.

Quantos aos grupos parlamentares formais, no caso da Câmara dos Deputados, podem ser apontadas ao menos três organizações do tipo: as bancadas partidárias, as frentes parlamentares e os grupos parlamentares. As bancadas correspondem ao coletivo de deputados eleitos por um mesmo partido, que, de forma proporcional ao tamanho das bancadas, dispõe de estrutura física, técnica e de pessoal, e que organiza o processo de tomada de decisão e posicionamento do partido. Já as frentes parlamentares são “[...] associações de parlamentares de vários partidos para debater sobre determinado tema de interesse da sociedade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b), enquanto os grupos parlamentares “[...] são associações de parlamentares para fortalecer as relações entre o Congresso brasileiro e o parlamento de um país estrangeiro” (Ibid.), segundo definição constante no site da Câmara dos Deputados.

As frentes parlamentares, normatizadas pelo Ato da Mesa nº 69, de 10/11/2005, são relevantes espaços de interlocução, articulação e ação política, com o objetivo de organizar parlamentares em torno de um tema. As frentes parlamentares relevam a importância que determinada pauta assume no parlamento, dando indícios da articulação de determinados interesses e agendas. No caso da Educação, ao menos dez frentes parlamentares da 55ª legislatura dizem respeito a área:

1. Frente Parlamentar em Defesa dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
2. Frente Parlamentar em Defesa da Implantação do Plano Nacional de Educação
3. Frente Parlamentar Mista da Educação
4. Frente Parlamentar Mista em Defesa da Qualidade da Educação Brasileira
5. Frente Parlamentar Mista para Investimentos Federais na Educação
6. Frente Parlamentar Mista pela Educação do Campo – FPMEDOC
7. Frente Parlamentar Mista em Defesa do Ensino Técnico e Profissionalizante
8. Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais
9. Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias
10. Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais do Brasil

Apesar de não serem o foco deste projeto, as frentes parlamentares podem vir a contribuir ao longo do trabalho com as análises propostas. O número significativo de frentes parlamentares afins ao tema mostra que a educação assumiu, no período estudado, papel importante no interior do parlamento. De antemão, ao se observar a temática das frentes parlamentares vinculadas à educação, já se percebem evidências das agendas e dos interesses envolvidos, que foram capazes de aglutinar apoio parlamentar, ao menos para sua criação, visto que são necessários no mínimo 171 deputados para a criação de uma frente parlamentar.

O tema do financiamento da educação e a disputa entre uma vertente publicista e privatista também se revelam, ainda que sem permitir maior aprofundamento de conteúdo, interesses e contradições, nas frentes parlamentares. É o caso, por exemplo, de frentes parlamentares que tem como objetivo a defesa da educação pública e de suas instituições, como a Frente Parlamentar em Defesa dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; a Frente Parlamentar Mista pela Valorização das Universidades Federais; e a Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais do Brasil. A ampliação de investimentos públicos em educação (ainda que não especifique a natureza do destino) também se mostrou como uma preocupação significativa, considerando que foi criada a Frente Parlamentar Mista para Investimentos Federais na Educação. A

presença de uma Frente Parlamentar Mista em Defesa das Universidades Comunitárias revela a articulação política dos interesses privatistas, ainda que a partir de instituições não-lucrativas. Por fim, a Frente Parlamentar em Defesa da Implantação do Plano Nacional de Educação é um indicativo da relevância do PNE, enquanto política pública a ser cumprida, no parlamento.

Longe de tirar conclusões, a identificação das frentes parlamentares apenas aponta indícios daquilo que se procurará observar por meio da análise de proposições e discursos. Em outras palavras, a existência das frentes reforça dois pontos importantes: primeiro, que a educação é um tema relevante no parlamento; segundo, que a agenda do financiamento da educação e os interesses publicistas e privatistas também se relevam através delas.

Conforme apontou Cotta (2010), além dos grupos parlamentares formais, existem ainda os grupos parlamentares informais. Segundo ele, “[...] para os múltiplos grupos de pressão que caracterizam a vida política moderna, a base parlamentar está, em geral, em grupos informais de deputados que se comprometem a favorecê-los durante o período legislativo” (COTTA, 2010, p. 885). Estes não apenas existem no Congresso Nacional, como desempenham um papel considerável de articulação, ação e iniciativa legislativa. Segundo Queiroz (2014, sem página),

[...] as bancadas informais, sempre suprapartidárias, articulam interesses e promovem a defesa de causas com motivações diversas. Podem ser de ordem cívica, ética, moral, de gênero e de raça, ambiental ou econômica, entre outras. O fato é que se constituem em grupos de pressão no interior do Parlamento e com razoável grau de influência.

O autor elenca ainda algumas destas bancadas presentes no Congresso Nacional, como as bancadas ruralista, empresarial, sindical, evangélica e da segurança pública. Este tema foi objeto de estudo realizado pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) encomendado pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017). De acordo com o estudo,

[...] fruto em parte da fragmentação partidária e política, em geral, as bancadas suprapartidárias ou informais reúnem deputados de diferentes legendas, que podem no âmbito dos seus partidos coordenarem determinadas votações ou influenciar seus pares de acordo com o interesse da bancada “informal” a qual compõe e representa (Ibid., p. 14).

Nesse sentido, o estudo, intitulado *Educação - O perfil e a agenda privatista do Congresso Nacional: legislatura 2015-2019* (CNTE, 2017), identificou um grupo informal de parlamentares com atuação minimamente relevante na área da educação, o qual chamou de Bancada da Educação. A partir de análises do financiamento de campanha destes deputados, de suas posições em relação a determinadas votações envolvendo o conflito público e privado, e de suas respostas às questões apresentadas pelo estudo, ficou visível a existência de profundas diferenças, contradições e dualidades em relação às posições publicistas e privatistas no interior da Bancada da Educação.

Para além de uma dualidade, o estudo conclui apontando a força política do setor privatista, de forma que “[...] o perfil da Bancada da Educação mostra que a forte presença empresarial no Congresso Nacional, articulada com o financiamento empresarial de campanha, poderá levar a retrocessos no campo da educação” (CNTE, 2017, p. 81). Apesar do financiamento empresarial de campanha ter sido proibido nas eleições de 2018, ele ainda era permitido nas eleições de 2014, a qual elegeu os parlamentares da legislatura abordada pelo estudo da CNTE e que também será objeto de investigação deste projeto.

Dessa forma, os grupos parlamentares informais estão presentes no parlamento brasileiro e apresentam atuação política ativa em várias áreas, inclusive na Educação, ainda que não de forma consensuada ou livre de contradições.

Tendo conceituado e caracterizado o Congresso Nacional, a partir de seus elementos próprios e estruturas organizativas, conforme critérios colocados por Cotta (2010), é necessário também compreendermos o parlamento a partir de suas funções parlamentares. Neste sentido, este mesmo autor declara quatro funções parlamentares fundamentais: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. De acordo com o autor, as quatro funções são coexistentes, mas podem estar mais infladas, atrofiadas ou serem meramente formais, dependendo do momento e configuração política.

Cotta (2010) aponta a função de representação como a função estrutural do parlamento, de caráter preliminar e a partir da qual se baseiam as suas demais funções parlamentares. Ela parte da capacidade do sistema eleitoral em garantir a representação política da população, e vai consolidar-se a partir da ação representativa ou não do parlamento ao longo das legislaturas. Implica, dessa forma, na capacidade do parlamento em aglutinar, receber e dar vazão às demandas sociais diversas e contraditórias presentes na sociedade. “Neste campo da função representativa, são também elementos importantes a sensibilidade às

transformações do clima político e a receptividade a novas demandas” (COTTA, 2010, p. 884).

Ou pelo menos assim deveria ser, caso o Brasil não tivesse um sistema político fortemente influenciado pelos interesses financeiros e ligados diretamente ao capital, que provocam graves distorções entre representantes e representados (MIGUEL, 2014; SAVIANI, 2015). Porém, ainda que severamente limitadas, há neste espaço representações de interesses, perspectivas e demandas diversificadas, que passam desde as lutas da classe trabalhadora e das minorias até os característicos interesses do capital financeiro, do agronegócio e do fundamentalismo religioso (MESSENBURG, 2007; MIGUEL, 2003).

A função de representação do parlamento, portanto, está na essência da própria democracia representativa burguesa, e seu alicerce engendrado pela igualdade e liberdade formal e universalista, que irão configurar os processos de participação política na sociedade capitalista.

Para Cotta (2010, p. 884), “[...] todas as demais atividades parlamentares estão estreitamente ligadas à função representativa: elas são, na realidade, os instrumentos da sua atuação”. Assim sendo, será a atividade legislativa, considerada a mais típica do parlamento, meio através do qual se expressa os diferentes interesses, visões e projetos políticos representados no parlamento por meio dos representantes eleitos. Definida como a ação parlamentar de propor, elaborar e aprovar normas gerais e legislações, que por vezes originam políticas públicas, esta foi a dimensão principal analisada neste trabalho.

Ao investigar-se as proposições legislativas, bem como os debates e discursos parlamentares em torno delas e dos temas que lhe dizem respeito, está se investigando a própria atividade legislativa, buscando compreender a representação dos interesses e concepções privatistas e publicistas de educação nesta função específica.

O autor chama atenção para um profundo problema que tem sido objeto de investigação na Ciência Política e também nas pesquisas de diversas áreas que buscam compreender produção legislativa, atribuições de poderes e a relação entre Legislativo e Executivo. Tal problema diz respeito à ruptura com a clássica separação de poderes, em que a primazia de legislar caberia ao poder Legislativo, entretanto tais funções passam ser cada vez mais exercida também pelo poder Executivo.

Em contraste com a antiga distinção, pode-se afirmar que hoje se governa legislando. O Executivo, responsável pela função de governar, atua também no setor

da legislação. A atividade legislativa tornou-se, portanto, em todas as suas fases (iniciativa, discussão, deliberação), resultado da intervenção conjunta do Parlamento e dos órgãos do Governo. Já desde a primeira fase, a da iniciativa, se insere o Executivo na clássica função parlamentar. (COTTA, 2010, p. 885).

No Brasil, a ação legislativa do Executivo dá-se tanto através de iniciativas legislativas de sua autoria encaminhadas ao Congresso Nacional, como também através de Medidas Provisórias, que possuem efeito legal e tramitação especial e mais célere no parlamento. Como será apresentado mais adiante, diversos estudos debatem, problematizam e questionam qual o papel do legislativo brasileiro na formulação legal e das políticas públicas. Este projeto orienta-se, portanto, a partir da visão que considera o legislativo como lócus de iniciativa, formulação, disputa e construção de políticas públicas, inclusive de educação.

Vale pontuar ainda que o arranjo liberal clássico de repartição dos poderes e de suas funções e atribuições não é tensionado e contraditório apenas na relação entre Executivo e Legislativo, mas também no que envolve o Poder Judiciário. O fenômeno da judicialização da política, em que instâncias do poder judiciário passam a “legislar” sobre determinados temas e questões tem sido frequente e se tornado objeto de estudo de pesquisas em diversas áreas (VERBICARO, 2008; ZAULI, 2011; AVRITZER, MARONA, 2014). Na área da educação, o fenômeno da judicialização, relacionado à execução de políticas públicas, como forma de garantir alguma dimensão do direito à educação, também figura como uma manifestação desse fenômeno (SILVEIRA, 2011; OLIVEIRA, SILVA, MARCHETTI, 2018)

Registra-se que apesar de considerar o papel importante do Executivo Federal no âmbito da iniciativa legislativa e na formulação de políticas públicas, bem como os fenômenos de judicialização da política, o presente trabalho assume como recorte apenas as iniciativas parlamentares, com o objetivo de compreender como os deputados expressam por meio delas os interesses publicistas e privatistas.

Ainda dentro da atividade legislativa, Cotta (2010) aponta a importância da deliberação, de forma que a existência de assembleia plenária e de um sistema de comissões tornam estes processos mais diversificados e qualificados, além de permitir a atuação parlamentar através da modificação e do emendamento de proposições, inclusive de autoria do Executivo. Na Câmara dos Deputados, o sistema de comissões desempenha papel importante na discussão, reformulação e deliberação das matérias legislativas, inclusive havendo a possibilidade de proposições de caráter conclusivo, cuja aprovação nas comissões já lhe atribui aprovação no âmbito desta casa.

As outras duas funções parlamentares, expressas por Cotta, apresentam relação entre si. A legitimação diz respeito à posição do parlamento em relação ao sistema político e ao governo, no sentido de legitimá-los ou não, trata-se de “[...] manifestações de consenso e dissenso, de apoio político ou contestação, em face das estruturas de Governo” (COTTA, 2010, p. 884). Portanto, mais uma vez a existência de um sistema político que garanta um parlamento relativamente independente e diversificado, com ativa dialética maioria-oposição, é condição para o exercício da função legitimadora.

O mesmo vale para a função de controle do Executivo pelo parlamento. Para Cotta, esta não seria uma função assessoria ou secundária em um parlamento que tenha um papel de peso na vida política, pelo contrário, “[...] o real peso político do órgão representativo deveria ser avaliado, portanto, tendo também em conta a eficácia da sua atividade de controle” (Ibid., p. 886). A ação controladora do parlamento “[...] está no poder de tornar notória e apontar à opinião pública, por meio da solicitação de explicações, interpelações e inquéritos, a atuação do Executivo” (Ibid., p. 886). Além disso, o autor aponta ainda a importância da discussão anual do orçamento pelo parlamento como forma de controle do Executivo.

Nestes aspectos, o Congresso Nacional possui variados elementos e instrumentos que permitem o controle do poder Executivo. No caso da Câmara dos Deputados, alguns destes instrumentos são os Requerimentos de Informação, por meio do qual deputados e comissões podem solicitar informações do governo, os Requerimentos de convocação de ministros de Estado, a realização de audiências públicas com a participação de membros e autoridades do governo, além das Propostas de Fiscalização e Controle. As Comissões Parlamentares de Inquérito também podem funcionar como espaços de controle e fiscalização do Executivo, investigando possíveis desvios e atos ilícitos no âmbito do governo. No caso brasileiro, a discussão e votação anual do orçamento⁵ da União também funciona como um dos dispositivos de controle apontado por Cotta (2010).

A conceituação, a caracterização e a compreensão do parlamento brasileiro foram fundamentais para alcançar o objetivo da pesquisa realizada, visto que foram analisadas iniciativas legislativas de membros da Câmara dos Deputados. Compreender os fundamentos desta instituição, bem como seu papel no Estado, retrata que tal como este, a Câmara é perpassada por interesses, conflitos, representação de interesses contraditórios e disputas

⁵ No caso do Estado brasileiro, no âmbito da União, são necessários de aprovação ao menos 3 legislações centrais referentes à definição orçamentária: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos previstos no art. 164 da Constituição Federal de 1988.

políticas e ideológicas. Isto se refletirá no agendamento, na formulação e na criação de políticas públicas, que tramitam por este espaço.

Conseqüentemente, os sujeitos que constituem e integram esta instituição terão papel chave neste processo de formulação das políticas educacionais brasileiras. São eles que travarão a disputa dos interesses e concepções em torno dos projetos, que poderão se tornar leis ou políticas educacionais para o país.

É mais especificamente na Câmara dos Deputados que estão aqueles sujeitos eleitos pela população para representar seus interesses, já que no Senado Federal estão os parlamentares eleitos com a primazia de representar os estados brasileiros. Enquanto temos 81 senadores, a Câmara dos Deputados conta com 513 parlamentares, o que leva a uma representação mais ampla e diversificada de opiniões, interesses, classes e vozes.

Tais diferenças vão refletir também nas concepções que estes sujeitos terão sobre Educação e no seu papel na disputa pelo projeto que mais se alia aos interesses de sua classe ou da classe que ali representa. E estas visões transfiguram-se naquilo que os parlamentares apresentarão como proposições legislativas.

1.3.1 Proposições Legislativas: expressões do conflito

Com isso, é fundamental conhecer, compreender e explorar o que acontece dentro deste espaço privilegiado de poder em relação à Educação brasileira – seja de forma objetiva, por meio dos Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar ou por tantos outros tipos de proposições, ou de forma subjetiva, através dos debates, enfrentamentos, resistências e lutas políticas que são travadas no parlamento.

Trabalhos com tônica semelhante têm sido realizados ao longo do tempo, buscando compreender o papel do Congresso na formulação de políticas públicas, inclusive de educação. Dermeval Saviani (2015), em *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*, buscou investigar como o parlamento influenciou e atuou na formulação de leis educacionais no século passado. Partindo de referencial gramsciano, o autor no caso se deteve sobre a análise de três textos legais em especial, as leis 4.024/61, 5.540/68 e 5.692/71. É interessante notar que Saviani estudou e analisou legislações aprovadas cerca de 50 anos atrás, cujo processo legislativo também se encontra igualmente distanciado deste período. Ainda assim, é extremamente válida a contribuição de sua obra, seja pelo exercício metodológico que propõe e executa, seja pela proposta de compreensão da

atuação parlamentar nas políticas educacionais. Saviani faz dois apontamentos, um deles já apontado por diversos estudos (MARTINS, 2012), de que o papel do legislativo, sobretudo na produção das grandes legislações educacionais, se dá por meio da apresentação de emendas e de sua atuação no processo legislativo. O segundo diz respeito ao campo ainda pouco explorado de estudos que se debruçam sobre estas proposições e sobre o processo legislativo.

Outra contribuição de Saviani é a conceituação que o autor propõe de “democracia restrita” para a caracterização da democracia burguesa, segundo o autor, a partir deste conceito

[...] estamos entendendo o regime que mantém abertas as franquias democráticas cujos canais de participação, entretanto, só são alcançados por uma determinada e restrita parcela da sociedade, parcela essa constituída pelas chamadas elites, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista cultural (SAVIANI, 2015, p. 8).

Dessa forma, o parlamento seria uma instituição em que estes canais apresentam maior porosidade, ainda que disponível apenas para determinadas elites, com algumas exceções decorrentes da organização política da classe trabalhadora, e majoritariamente aberto às elites socioeconômicas. Entretanto, tal porosidade permite o fluxo de interesses distintos no parlamento, ainda que contraditórios e desiguais, o que torna esta instituição espaço de disputa e conflito entre classes e intraclasses.

Outro trabalho relevante, tendo em vista que investiga justamente a produção legislativa parlamentar e as políticas públicas na área da educação, com destaque para a área de financiamento, é a obra de Ricardo Martins (2012), *O Poder Legislativo e as Políticas Públicas Educacionais no período 1995-2010*. O autor busca responder à questão “qual o papel do Poder Legislativo na definição das políticas públicas?”. Segundo ele, diferentes estudos têm proposto diferentes compreensões para responder a tal questão. Martins aponta que grande parte dos trabalhos na área indicam a primazia do Executivo na produção legal, entretanto sobretudo na área social há o desempenho de um papel de aperfeiçoamento pelo Legislativo, conferindo “[...] um grau diferenciado de participação do Poder Legislativo na formulação das políticas públicas” (MARTINS, 2012, p.18) desmistificando seu papel secundário ou ratificador.

O autor apresenta outros estudos legislativos de diversas áreas envolvendo parlamento e políticas públicas, mas também que há ainda uma deficiência na literatura no campo proposto. Dentre os trabalhos apresentados estão o de Lemos (2001), que analisou as escolhas

parlamentares nas áreas de saúde e na educação entre 1988-1994; o de Ricci (2003), que concluiu que congressistas não tendem a produzir iniciativas de cunho meramente paroquial ou particularista, mas de cunho mais universalista, geral e seccional; o trabalho de Ricci e Lemos (2004), que analisou a produção legislativa na Comissão de Agricultura (espaço específico) e a relação das iniciativas parlamentares com a origem socioprofissional dos deputados.

Martins (2012) apresenta ainda duas teses de doutorado na área da Educação, que relacionaram poder legislativo e políticas públicas. Uma delas, a de Gracindo (1994), partindo de referencial gramsciano, estudou a relação entre partidos políticos, a partir da intervenção parlamentar por meio de emendas, e legislação educacional no período que antecedeu a LDB. Elaborou categorias para classificar os partidos a partir de suas proposições: conservadores, mudancistas e transformadores. O outro trabalho é o de Oliveira (2005), que “[...] investigou o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas de financiamento da educação” (MARTINS, 2012, p.22), tendo analisado mais de 500 proposições, a autora concluiu que o papel do legislativo é secundário e ratificador, de forma que alcançam a aprovação final apenas as matérias propostas pelo Executivo. Outro trabalho na área da educação é o de Abicalil (2007), que estudou 99 proposições no âmbito da Comissão de Educação e sua articulação com o PNE.

Tais estudos vão na linha do reconhecimento do Executivo como protagonista no processo de iniciativa legislativa e na definição da pauta política, bem como engajado no exercício da atividade legislativa, de forma que grande maioria dos projetos aprovados são de sua autoria. Essa abordagem é significativamente presente nos estudos da Ciência Política, cujo foco recai sobre a origem e a quantidade dos projetos aprovados, e partem do entendimento das prerrogativas, dispositivos e arranjos institucionais que favorecem tal cenário.

Entretanto, Martins apresenta estudos com visões distintas as que secundarizam o papel do Legislativo. O autor cita o trabalho de Diniz (2005), que a partir da pesquisa na área da produção legislativa trabalhista, concluiu que há uma relação de cooperação entre Legislativo e Executivo.

Outro trabalho nesta mesma linha, apontado por Martins (2012), é o de Cruz (2009), que elucida a crítica ao enfoque no resultado final da aprovação de uma lei, desconsiderando o processo em si de tramitação de cada proposição. É nesse processo que se manifesta a

importante contribuição e intervenção do poder legislativo, inclusive nas matérias de origem executiva. Concorde-se com a autora, pois será ao longo do processo que se manifestam o conflito, a disputa e as distintas visões e perspectiva sobre uma proposição, que pode ou não vir a ser transformada em lei.

É esta linha que Ricardo Martins (2012) assume em sua pesquisa envolvendo políticas públicas educacionais e a ação parlamentar na Câmara dos Deputados. Segundo ele,

[...] se as propostas não se transformam em contornos normativos efetivos de políticas públicas, a sua permanente e contínua apresentação seguramente tem finalidades de política que importa desvendar, identificando prioridades, interesses defendidos, tomadas de posição, reflexos de movimentos e conflitos na sociedade em relação a dado tema de interesse público e assim por diante (MARTINS, 2012, p. 27).

Este projeto também adota esta percepção sobre o papel do Legislativo na formulação das políticas públicas. Considera-se que, para além dos resultados finais, ou seja, aquilo que efetivamente torna-se lei ou políticas públicas, o processo também importa e oferece informações fundamentais para a compreensão das dinâmicas de poder, influências e interesses no interior do Estado. Além do processo de tramitação em si, é fundamental considerarmos a ampla gama de proposições apresentadas pelos parlamentares. Ou seja, a atividade legislativa centrada na iniciativa de proposições também é um elemento relevante para o entendimento e identificação dos interesses, visões e projetos políticos presentes e em disputa no parlamento.

O resultado final, isto é, aquilo que foi deliberado e tornou-se legislação ou política pública apenas reflete parcialmente determinada correlação de forças, ou melhor, aquela que teve apoio e articulação suficiente para aprovar a proposição. Observar apenas o resultado, portanto, limita as possibilidades de compreender a amplitude dos interesses, grupos e classes presentes e em disputa no parlamento, e como tais interesses estão sendo expressos por meio do debate e da iniciativa parlamentar.

São exatamente estes os elementos que se buscam investigar na pesquisa proposta. Considera-se que a apresentação das proposições por deputados na temática educacional tem significado e valor próprio, para além de sua possível ou improvável conversão em norma legal. E tal significado e valor estão ligados ao sentido, interesses, visões e concepções que tais proposições manifestam no campo de disputa do Legislativo. Compreender o sentido destas proposições, partindo do contexto histórico e político em que são apresentadas, bem

como das influências partidário-ideológicas daqueles que as apresentam, permite-nos verificar os conflitos, contradições e disputas existentes entre as diferentes proposições.

Para além do debate que apresenta, a obra de Martins (2012) também traz importantes contribuições para este projeto do ponto de vista de seus resultados. O autor buscou olhar a contribuição do legislativo na definição das políticas educacionais de 1995 a 2007 e como se constrói essa contribuição, partindo de uma perspectiva neoinstitucionalista e da teoria da escolha racional. Para isso, considerou variáveis, que “[...] incluem tantos fatores de ordem institucional como fatores relacionados aos interesses, ideologias e vínculos sociais dos legisladores” (Ibid., p. 18).

Martins analisou as proposições apresentadas por deputados, considerando apenas Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, cujo conteúdo era tangente à área da educação. Além da identificação e da classificação temática das proposições, o autor analisou diversos critérios, como o partido dos autores das proposições, a orientação político-ideológica, e se fazia parte da oposição ou governo.

Chama atenção nos resultados encontrados pelo autor, que a área temática mais expressiva dentre os Projetos de Lei analisados foi a de financiamento da educação, englobando 34% dos projetos (497), e se somado aos projetos referentes a programas de assistência chegam a 45% do total. Martins dividiu a área de financiamento em 3 subtemas:

a) Políticas gerais de financiamento da educação: conceituação de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; recursos para financiamento e gestão da educação no país, inclusive o Fundef e o salário educação; b) programa/instrumento de atendimento a públicos específicos: concessão de bolsas e isenção de taxas, inclusive o Programa Universidade para Todos (Prouni); financiamento estudantil, como o FIES e o crédito educativo; movimentação do FGTS para pagamento de encargos educacionais; incentivos fiscais e dedução de impostos das despesas com educação; regulação das mensalidades escolares; oferta de educação infantil e de adultos por empresas; atendimento à educação especial e comunitária; c) outros programas sociais relacionados à educação: bolsa-escola, poupança escolar e assemelhados (MARTINS, 2012, p. 48).

Dos PLs sobre financiamento da educação, 29% pertenciam ao subtema “a” e 69% ao subtema “b”, enquanto apenas 2% eram referentes ao subtema “c”.

Quanto às Propostas de Emenda à Constituição, Martins identificou ao menos quatro áreas temáticas que abrangiam o total de 91 PECs encontradas. Duas destas áreas dizem respeito ao financiamento da educação:

Uma área abrange as iniciativas voltadas para políticas gerais de financiamento das políticas públicas educacionais (aumento ou redução de vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino; fundos para a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio ou para a educação superior; fim da gratuidade do ensino médio ou superior público; serviço social do formando como contraprestação da gratuidade do ensino superior público; despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; financiamento de programas suplementares, especialmente alimentação e transporte escolar). A segunda área refere-se às iniciativas sobre programas e instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos (bolsas de estudos; crédito educativo; dedução em impostos das despesas educacionais; autorização de trabalho de menor para custeio de estudos; financiamento da educação especial em instituições particulares) (MARTINS, 2012, p. 51).

As políticas gerais de financiamento da educação representaram 56% do total das PECs apresentadas no campo da Educação, enquanto programas/instrumentos de atendimento a públicos específicos representaram 12% das propostas, somando um total de 68% de proposições relativas à temática do financiamento.

Conforme apontam os resultados da pesquisa de Martins (2012), a maioria das proposições de parlamentares de partidos de direita⁶ versavam sobre o fim da gratuidade de algum nível da educação pública e implicavam no favorecimento do financiamento da educação privada. Já em relação aos parlamentares de centro, ainda se mantém um viés privatista, sobretudo na educação superior, entretanto há uma maioria de proposições versando de formas diferentes sobre a educação básica pública. Quanto aos deputados de partidos de esquerda, essa última vertente se intensifica, ou seja, deu-se ênfase ao financiamento da educação pública e da educação básica pública. Entretanto, estão presentes também propostas minoritárias de caráter privatista, sobretudo em relação ao ensino superior. Como o autor aponta, a diferença consiste na ênfase que cada vertente assume nos três campos ideológicos.

O trabalho de Martins (2012) traz, portanto, contribuições fundamentais para o argumento aqui delineado. Primeiramente, indica que há no parlamento um significativo campo a ser explorado em relação às iniciativas legislativas na área da educação, oferecendo contribuições metodológicas e analíticas sobre este objeto. E que, dentre estas proposições voltadas às políticas educacionais, o tema do financiamento da educação assume papel importante. Em segundo lugar, as categorias e áreas identificadas pelo autor em relação às proposições que tratam de financiamento da educação, bem como as descrições apresentadas, apontam para a forte presença tanto de proposições que vinculam-se à uma concepção

⁶ Para definir partidos de direita, centro e esquerda, Martins (2012) baseia-se na classificação apresentada por Carreirão (2006).

publicista e estatal da educação, reforçando a perspectiva do direito à educação, quanto proposições que vão no caminho da privatização, do fortalecimento da educação privada e da prevalência da educação como mercadoria.

Portanto, é necessário compreender a Câmara dos Deputados como uma das instituições mais centrais do Estado, e como nesta esfera específica se dá o embate entre público e privado na educação, que é antes de mais nada uma disputa do próprio sentido do Estado, a partir dos interesses das classes sociais e frações de classe – tomando como atores os parlamentares e as proposições legislativas por eles apresentadas como produto de sua ação e da dinâmica do conflito público-privado no parlamento.

CAPÍTULO 2 – O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO

2.1 Publicistas x Privatistas: um conflito histórico

Para compreender o quadro geral do conflito entre público e privado no período proposto pela análise deste trabalho (ou seja, após a aprovação do PNE), é necessário compreender a historicidade desta disputa, que se faz presente ao longo do tempo, marcando o desenvolvimento das principais políticas e legislações educacionais. Nesse sentido, é central investigar e conhecer o desdobramento histórico das políticas de financiamento da educação, visto que é através do financiamento que o Estado oferece as condições concretas de fortalecimento da educação pública, ou, contrariamente, favorece o estímulo à privatização e ao desenvolvimento da educação privada e do mercado educacional.

Sofia Vieira e Eloísa Vidal (2015) apresentam um resgate importante do histórico das políticas de financiamento no Brasil, partindo da concepção de que “[...] o financiamento se revela um instrumento fecundo para a compreensão das concepções de Estado, de sociedade e de cidadania que vão sendo forjadas tanto no passado como no presente” (VIEIRA e VIDAL, 2015, p. 19). Dentro deste campo de disputa, as autoras registram

[...] a presença dos defensores de interesses articulados ao ensino público e ao ensino privado – dois protagonistas importantes para o conhecimento do tema –, os quais exercem papel não secundário nos bastidores da elaboração de instrumentos que operacionalizam as questões do financiamento (Ibid., p. 19).

As autoras identificam três grandes períodos históricos referentes às políticas de financiamento no Brasil: o da indefinição de recursos; o da vinculação de recursos; e o da política de fundos. O primeiro deles, definidos por elas como “da indefinição de recursos”, diz respeito a todo período desde o Brasil colonial até a década de 30 do século XX. Neste período é marcante a ausência de políticas ou de definição de recursos para a educação. As autoras atentam para o fato de que as primeiras iniciativas educacionais se deram no âmbito privado⁷ (que elas chamam de público religioso), a partir da ação dos jesuítas no Brasil. Mesmo com a ruptura do Estado português com os jesuítas, a educação não foi incorporada pelo Estado como algo a ser oferecido à população. As autoras apontam que esse quadro

⁷ Apesar de Estado e Igreja se confundirem até a ruptura da corte portuguesa com os jesuítas, considera-se como privada a empresa educacional realizada pelos jesuítas, visto que se dava para além do escopo estatal e a partir de agentes vinculados a uma instituição privada com interesses particulares e doutrinários, conforme compreendemos atualmente.

começa a se alterar com a vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1808, em que começam a ser desenvolvidas algumas escolas e colégios de formação. A partir de então, apesar de a educação figurar em textos legais e constitucionais, contando inclusive com algumas reformas, a questão do financiamento e de recursos para a educação permanecem indefinidas. Situação que passa a ser questionada e modificada a partir do século XX apenas.

Vieira e Vidal (2015) vão caracterizar a década de 1930 como um período fundamental para as mudanças no que tange à política de recursos para a educação. Sobretudo a partir da ação social organizada dos chamados *Pioneiros da Educação Nova*, que em seu manifesto já apresentavam a defesa da educação pública e laica e também a necessidade de políticas de financiamento através de fundos públicos. O elemento público e laico é importante neste contexto, tendo em vista que neste momento a igreja figurava como um dos principais agentes privatistas na disputa educacional.

Os principais atores protagonistas do conflito entre público e privado no campo educacional, nesse período, são também apontados por Maria Francisca Pinheiro. De acordo com autora,

[...] as duas principais forças em confronto eram, de um lado, educadores pertencentes ao movimento da Escola Nova e, de outro, à Igreja Católica. Os Pioneiros da Educação Nova reuniam-se na Associação Brasileira de Educação (ABE) e inspirados nos princípios liberais defendiam a escola pública gratuita, universal e leiga (i). A Igreja reunia-se na Liga Eleitoral Católica (LEC) e defendia o ensino de religião na escola pública e a subvenção oficial à escola particular (PINHEIRO, 1991, p. 48).

É no bojo desta disputa e do fortalecimento pela demanda à educação que, na Constituição de 1934, o financiamento da educação surge como um elemento constitucional, de forma que:

[...] são definidas vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos Municípios aplicar “nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo” (art. 156). Nos mesmos termos, é estabelecida a reserva de parte dos patrimônios da União, Estados e Distrito Federal para a formação de fundos de educação (art. 157). São ainda atribuídas responsabilidades relativas às empresas com mais de 50 empregados na oferta de ensino primário gratuito (art. 139) (VIEIRA, 2008b, p. 90, apud VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 22).

O Estado posiciona-se, então, a partir de sua própria Carta Magna, como financiador da educação, através da vinculação de receitas em todos os níveis federativos. Este foi um

primeiro passo importante para a constituição de um alicerce sobre o qual se poderia edificar a educação pública. Entretanto, ao mesmo tempo, percebe-se a responsabilização do setor privado, ao conferir a determinadas empresas responsabilidade sobre a oferta do ensino primário. Vê-se, dessa forma, que as contradições legais envolvendo financiamento e o conflito público e privado não são novidades nas políticas educacionais brasileiras.

Tal passo seria interrompido, conforme Vieira e Vidal (2015), pelo advento do regime autoritário do Estado Novo, que com a Constituição de 1937 retirou as vinculações anteriormente conquistadas. Segundo as autoras, “[...] a educação pública na perspectiva dessa Carta Magna é entendida como aquela a ser oferecida aos pobres” (Ibid., p. 22), ou seja, a universalidade vinculada à gratuidade do ensino público é colocada de lado, responsabilizando a esfera privada pelo acesso à educação. A vinculação de receitas do Estado como política de financiamento da educação só será retomada novamente na Constituição de 1946, após o processo de democratização com o fim do Estado Novo.

Anos depois da Constituição de 1946, o conflito entre publicistas e privatistas viria novamente a se intensificar num novo ápice de tensão e contradição, em torno da formulação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. De acordo com Maria Francisca Pinheiro, neste contexto, “[...] o ponto maior da disputa, e que visava ampliar a força do setor particular, relacionava-se a transferência de verbas públicas para o ensino privado” (PINHEIRO, 1991, p. 56). Ademais, é neste momento que o Congresso Nacional passa “[...] a se ocupar, em nível nacional, do ensino primário e secundário” (SAVIANI, 2015, p. 33), ou seja, alarga os canais e espaços de disputa em torno da futura política educacional.

No campo publicista um dos principais atores na disputa pelos rumos que tomaria a LDB foi a *Campanha em Defesa da Escola Pública*, que apesar de ter como principal liderança o professor, sociólogo e socialista Florestan Fernandes, era hegemonizada pelo pensamento liberal (SAVIANI, 1996). Dermeval Saviani (1996) aponta a existência de clivagens ideológicas e políticas dentro do próprio campo publicista, de forma que em um mesmo movimento publicista atuavam socialistas, liberais-idealistas e liberais-pragmáticos.

Segundo Roberto Leher,

A Campanha em Defesa da Escola Pública surgiu no contexto da etapa final da tramitação do projeto de LDB, quando entrou em cena o Substitutivo Lacerda no final de 1958, incorporando as recomendações do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de 1948 (LEHER, 2012, p. 1164).

Fica explícito na citação acima o embate entre um campo publicista e outro privatista já no contexto da LDB de 61, de forma que a Campanha surge como uma reação publicista às ameaças privatistas colocados pelos setores organizados do privatismo educacional. O próprio Florestas Fernandes identifica a ofensiva do campo privatista e seus representantes: “Pouco a pouco os mentores das escolas particulares, sob a liderança e com o apoio influente do clero católico, interferiram na tramitação do projeto de lei, alterando por completo sua orientação e conteúdo” (FERNANES, 1963, p. 115 apud LEHER, 2012, p. 1164).

O resultado foi a aprovação de um texto conciliatório, incapaz de garantir uma educação plenamente pública. Na visão de Saviani (2015, p. 54), “[...] 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”. Entretanto, de acordo com Leher (2012), a avaliação de Florestan Fernandes sobre o texto final é de que sobressaíram os interesses privatistas, num sentido negativo ao ensino público.

As visões conciliatórias são também apontadas por Vieira e Vidal, retratando as contradições e conflitos incorporados na legislação de 1961:

Os intérpretes do período costumam afirmar que a LDB retratou a busca de conciliação entre interesses de grupos vinculados ao setor público e ao setor privado. Se a vinculação de recursos defendida pelos publicistas se fez presente no texto, o apoio financeiro aos privatistas foi evidente em dispositivos diversos que previam a dotação de recursos da União para a concessão de bolsas a educandos e subvenções ao setor, com definições estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação e pelos conselhos estaduais de educação (art. 94 e 95) (VIEIRA e VIDAL, 2015, p. 24).

Isto não apenas reforça a historicidade do conflito entre publicistas e privatistas na educação, como também mostra a articulação de ambos os campos perante o Estado, no sentido de influir nos processos de tramitação e definição das políticas públicas, que por vezes, acabam incorporando as posições e demandas contraditórias destes grupos. Reafirmando, assim, a concepção do Estado capitalista como uma correlação de forças de classes e frações de classe em disputa, cujas contradições e ressonâncias materializam-se em suas ações e políticas públicas.

Seguindo a trajetória do financiamento da educação no Brasil, conforme apresentado por Vieira e Vidal, os avanços ditos na Constituição de 1946 serão solapados pelo advento da ditadura civil-militar em 1964, retomando o autoritarismo e abrindo amplas fronteiras para a

expansão privada na educação, intensificando a tônica da LDB de 1961 (VIEIRA; VIDAL, 2015) De acordo com as autoras,

[...] no que se refere à concepção e ao financiamento da educação, a Constituição de 1967 guarda fortes semelhanças com o texto de 1937, afastando-se do teor democrático das constituições de 1934 e de 1946. É flagrante o apoio ao setor privado, como se pode verificar na orientação de que, “respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (Brasil. Constituição, 1967, art. 168, § 2º), ou seja, mantém-se o espírito da LDB de 1961. Por outro lado, em lugar da vinculação de recursos para as diferentes esferas do poder público, o que se vê é uma passagem que retrata o descompromisso destas para com a educação pública (Ibid., p. 25).

Além disso, segundo as autoras, a Constituição de 1967 confere à educação caráter assistencialista focado no alunado pobre. É neste período que será criado também o salário-educação, contribuição social das empresas privadas que viria a se tornar importante fonte de financiamento da educação (Ibid.).

No bojo do autoritarismo da ditadura militar, serão realizadas duas importantes reformas educacionais, a universitária (Lei nº 5.540/68) e a dos ensinos primário e secundário (Lei nº 5.692/71). Em relação à primeira, Vieira e Vidal (2015) apontam que não houve avanços em relação a recursos para o ensino superior, fazendo avançar uma legislação que fortaleceria ainda mais a expansão de instituições privadas de ensino superior no país (SANTOS FILHO, 2016).

Se na tramitação da LDB de 1961, o Congresso Nacional serviu como espaço ativo de disputa entre campos de interesses distintos, o mesmo não se deu na construção do período ditatorial, conforme elucida Saviani:

Resulta, portanto, perfeitamente compreensível a ausência da sociedade civil no processo de tramitação do projeto que deu origem à Lei n. 5.540/68. Contrastando com a mobilização ocorrida no processo de discussão e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quando diferentes organismos da sociedade civil se manifestaram no Congresso Nacional, pressionando-o na direção do atendimento de seus interesses específicos, [...], no caso da Lei n. 5.540/68 o *Diário do Congresso Nacional* do período não registra manifestação alguma dos órgãos da sociedade civil, quaisquer que sejam eles (SAVIANI, 2015, p. 95-96).

Dessa forma, se a democracia burguesa permitiu um campo minimamente democrático e aberto de disputa entre publicistas e privatistas, tornando o parlamento um importante campo desta batalha, a ditadura, por sua vez, ao reduzir o Congresso Nacional à função de

legitimação, ao censurar e perseguir a oposição e ao reduzir as liberdades de organização e manifestação na sociedade civil, suspende as arenas de conflito e disputa e garante a primazia dos interesses privatistas nas políticas educacionais.

Nesse sentido, Vieira e Vidal (2015) registram as profundas alterações em relação ao financiamento da educação trazidas pela reforma dos ensinos primário e secundário (Lei nº 5.692/71), em sintonia com a LDB de 1961 e a Constituição de 1967 na relação público-privado. Esta legislação vai expressar significativas conquistas do setor privado e algumas resistências em favor da escola pública:

A gratuidade aparece como algo que diz respeito ao estudante necessitado, isto é, àqueles que “provarem falta ou insuficiência de recursos” (art. 44). É previsto apoio financeiro ao setor privado, mediante “amparo técnico e financeiro do Poder Público” (art. 45), sob a forma de bolsas de estudo (art. 46). Também merece registro a referência às obrigações das empresas com a oferta de ensino a seus funcionários e filhos destes (art. 47) ou pela contribuição do salário-educação (art. 48). Entre outras providências, cabe referir ainda a possibilidade de sanções da União “aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau” (art. 59) (Ibid., 2015, p. 25-26).

Apesar de a lei referir-se a percentuais mínimos de aplicação de recursos para os municípios, será apenas em 1983, com a Emenda Calmon, que voltam a figurar no texto constitucional percentuais mínimos de receita vinculados para a Educação, aplicados a todos os entes federativos. Tal mudança ocorre já no início da marcha democratizante, que traz consigo a organização da sociedade civil por mais direitos sociais, inclusive a demanda por acesso à educação (Ibid.).

Este quadro da década de 1980 marcado por aumento das pressões e demandas da sociedade civil, dos movimentos sociais e das organizações sindicais por mais direitos sociais, civis e políticos, e pela radicalização da democracia vai se intensificar ainda mais no processo de redemocratização do país e pautar intensamente o processo de disputa da Assembleia Constituinte de 1987-88. Esse processo se dá lado a lado com a luta pela expansão das políticas públicas sociais no Brasil: para as forças progressistas e publicistas, era preciso garantir um pleno Estado de bem-estar social, que fosse capaz de gerir políticas sociais que atendessem às demandas da população perante tamanha desigualdade que se verificava. Assim se intensificou a luta por educação pública, gratuita e de qualidade para todos, uma saúde pública acessível e universal para todo e qualquer cidadão, uma estrutura de assistência social capaz de garantir direitos básicos e mínimos para a população, enfim, toda uma

estrutura de seguridade social, ao lado de diversos outros direitos e garantias que beneficiariam a classe trabalhadora.

Será justamente em torno da Constituição de 1988 e do processo constituinte que a antecede, que se formará mais um intenso campo de disputa entre os interesses publicistas e privatistas na Educação (ARAÚJO, 2017a; ARAÚJO, 2017b; VIEIRA, 2008a; LEHER, 2012; SAVIANI, 1996; PINHEIRO, 1991). Reestabelecendo os paradigmas da democracia burguesa, o Congresso Nacional volta a ser um espaço central de disputa e conflito.

A tese de doutoramento de Maria Francisca Pinheiro (1991) teve como objeto de estudo justamente a disputa entre publicistas e privatistas, no campo educacional, no processo da Assembleia Nacional Constituinte. A autora buscou identificar a manifestação e o desenvolvimento do conflito público-privado no decorrer do processo constituinte e a consequente incorporação das propostas publicistas e privatistas no texto constitucional.

Pinheiro (1991) aponta, em seu trabalho, os principais atores sociais envolvidos nos processos de luta e disputa em torno da política educacional no processo. A autora aponta que antes mesmo do início do processo constituinte as forças publicistas e privatistas se articularam em torno de plataformas políticas. Segundo Pinheiro,

[...] para defender a escola pública foi constituído o "Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito", composto de quinze entidades nacionais, representativas de diversos setores da sociedade: a Associação Nacional de Educação (ANDE); a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes); a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE); a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES); a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF); a Central única dos Trabalhadores (CGT); a Confederação dos Professores do Brasil (CPB); a Central Geral dos Trabalhadores (CUT); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra). [...]

Os grupos ligados ao setor particular, leigo e confessional, mobilizaram-se para defender o ensino privado, mas não constituíram um fórum único e nem sempre se posicionaram conjuntamente. A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) congrega instituições privadas leigas e confessionais, mas as escolas católicas assumiram posições próprias e se fizeram representar através de entidades específicas: a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC). Porém, como instituições particulares, as escolas confessionais também participaram do XXI Congresso da FENEN, realizado em Brasília, em abril de 1987 (PINHEIRO, 1991, p. 115-116).

A apresentação dos atores e instituições, identificados por Maria Francisca Pinheiro (1991), que atuaram no conflito público-privado ao longo do processo constituinte, é

relevante e contribui para o presente trabalho ao fornecer informações de agentes sociais históricos presentes no conflito público-privado. A análise das audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados, proposta neste trabalho, permitiu verificar a permanência de vários destes atores na disputa entre publicistas e privatistas em torno da política educacional.

Quanto à incorporação de aspectos publicistas e privatistas na Carta Magna, Luiz Araújo (2017b) aponta que uma das conquistas publicistas na Constituição Federal foi a postulação da educação como direito universal e ao mesmo tempo a inserção de dispositivos que garantam seu financiamento pelo Estado, a partir da vinculação de receitas resultante de impostos.

Este aspecto do direito à educação declarado no texto constitucional de 1988 será objeto de investigação do trabalho realizado por Romualdo Portela de Oliveira (1995) em sua tese de doutorado e em trabalhos posteriores (OLIVEIRA, 1999), nos quais o autor analisa os dispositivos constitucionais e as consequentes possibilidades e limites de consolidação do direito à educação enquanto direito da cidadania.

Apesar da centralidade da nova Constituição para a afirmação do direito à educação, seu texto constitucional não se consolida sem contradições marcantes do conflito entre público e privado que ressoam na consolidação deste direito. Nas palavras de Araújo,

[...] a Constituição de 1988, no que tange o direito à educação, consignou avanços e contradições, espelhando a configuração dos embates travados no processo constituinte. Se de um lado, a regra consagrada no texto é de que os recursos públicos seriam direcionados para efetivar a cobertura escolar descrita no seu artigo 208, por outro lado, fruto da força dos setores privatistas, o seu artigo 213 abriu uma brecha para a utilização de recursos públicos no setor privado, restringindo tal uso em entidades privadas sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, confessional e comunitário (ARAÚJO, 2017b, p. 10).

As contradições incorporadas na Constituição de 1988, resultantes do embate entre interesses privatistas e publicistas, deixam caminhos e brechas abertas para a apropriação do setor privado de recursos públicos, conforme mostrou Araújo. Estas brechas são apresentadas por Vieira (2008a), que mostra que já nos princípios da educação elencados na Constituição o setor privado encontra conveniências. A primeira delas é a convivência da educação pública e do ensino privado, garantida pelos incisos II e III do artigo 2068.

⁸ “II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

Outra brecha significativa diz respeito à destinação dos recursos públicos para instituições privadas, asseguradas pelo artigo 213 da Constituição Federal. Vieira (2008a) aponta que a destinação de recursos públicos para a educação pública foi uma das lutas dos publicistas, conforme mostram as emendas de Florestan Fernandes apresentadas anteriormente. Entretanto, a brecha aberta pelo artigo 213 e seus parágrafos permitiram a destinação de recursos para instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, inclusive através da concessão de bolsas de estudos. Nas palavras da autora, “[...] tal dispositivo abria a brecha que se desejava evitar: a drenagem de recursos públicos para o setor privado” (Ibid., p. 82).

Segundo Vieira (Ibid.), o artigo 213 em seu 2º§⁹, posteriormente ampliado pela Emenda Constitucional 85, abre ainda outra brecha de destinação privada do fundo público, ao permitir que universidades (e após a EC 85 também instituições de educação profissional e tecnológica) recebam apoio financeiro do Poder Público.

Tais brechas constitucionais serão amplamente exploradas e resultaram em arranjos e políticas públicas que beneficiam o setor privado em detrimento do investimento de recursos públicos na educação pública. Luiz Araújo elucida tal movimento:

A brecha presente no artigo 213 da carta, aliada à conquista de uma hegemonia política defensora do desfazimento das fronteiras entre público e privado, criaram as condições para o surgimento de novas e ‘criativas’ formas de repasse de recursos públicos para o setor privado educacional. Se no início a brecha contemplava o formato de conveniamento do poder público com entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente no atendimento de creche, pré-escola e educação especial, as décadas seguintes assistiram ao surgimento de programas governamentais baseados em isenções fiscais, incentivos e concessão de bolsas para oferta privada educacional. São exemplo deste processo os programas federais Prouni, Pronatec, Ciências Sem Fronteiras e o turbinamento do subsídio ao financiamento estudantil (ARAÚJO, 2017b, p. 11).

Na linha do que Araújo já antecipou, as formas, arranjos e políticas que irão manifestar na atualidade as possibilidades e o fenômeno da privatização e da mercantilização da educação serão apresentadas em seções posteriores deste capítulo.

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; [...]” (BRASIL, 1988).

⁹ § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (BRASIL, 1988)

Ainda sobre o processo constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988, as considerações de Florestan Fernandes, apresentadas por Roberto Leher (2012, p. 1168), deixam clara a ação dos atores do campo privatista e suas principais vitórias:

Na avaliação de Florestan, “A Constituição que está sendo elaborada realizava vários avanços, mas não é aquela que responde às exigências da situação histórica”. “É uma Constituição heteróclita”. O peso do poder da Igreja católica, em sua feição mais reacionária e obscurantista, e da bancada privatista, abrigada no “centrão”, um agregado de parlamentares a serviço de quem realmente comandou a Constituinte – “capital estrangeiro, capital nacional, Estado plutocrático” –, impôs retrocessos importantes nos dispositivos educacionais da Carta, como a admissão de verbas públicas para as instituições privadas (art. 213), possibilitando o ensino religioso nas escolas públicas (art. 210), “o ensino é livre à iniciativa privada” (art. 209), etc. (FERNANDES, 1989b, p. 121).

Os resultados contraditórios e conflitantes presentes na Constituição Federal de 1988, relativos à educação, também são apontados por Maria Francisca Pinheiro, já antevendo a permanência de problemáticas centrais do financiamento da educação no que tange à disputa entre publicistas e privatistas sobre o fundo público e o papel do Estado. Segundo a autora,

[...] por conter tendências conflitantes, a Constituição pode ser reforçada pelos governantes tanto pelo seu lado conservador quanto pelo seu lado progressista. Na parte da educação, como se viu, não resolveu a questão central que dizia respeito ao fortalecimento da rede pública de ensino com a definição da exclusividade dos recursos públicos para a escola mantida pelo Estado. Aliás, no que diz respeito ao conflito público-privado no ensino, a Constituição de 1988 é semelhante às demais, ambígua na definição da educação como uma atividade da esfera pública da sociedade. Pelo visto, esse continua sendo o problema maior, porque nessa área a ação do Estado torna-se imprescindível (PINHEIRO, 1991, p. 288).

A Constituição Federal foi, portanto, um campo de disputa estrutural entre publicistas e privatistas, que também incorporou as contradições entre os dois campos, garantindo brechas de apropriação do público pelo setor privado. Apesar das conquistas alçadas em termos de direitos sociais, inclusive a universalidade do direito à educação, a Constituição tem seus limites definidos pelos interesses de manutenção, sustentação e expansão do capital.

No período pós-Constituição, o próximo grande embate entre publicistas e privatistas na educação se dará em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases (LEHER, 2012). Tendo seu primeiro projeto apresentado em 1988, a LDB veio a ser aprovada e tornar-se lei apenas em dezembro de 1996, intervalo temporal marcado por intensas disputas, conflitos e projetos diferentes, que favoreciam mais ou menos a educação pública (VIEIRA, 2008a).

Mais uma vez os setores privatistas e publicistas se organizaram para a disputa dos rumos de uma política educacional central para a educação brasileira. No campo dos publicistas, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública vai congrega os atores e entidades publicistas e populares na defesa da educação pública (LEHER, 2012). Florestan Fernandes, que veio a falecer em 1995, antes da aprovação final da LDB, foi novamente uma das figuras marcantes no campo publicistas. O sociólogo relata a ofensiva privatista: “Inquietos, os setores privatistas montam, de novo, um funesto campo de batalha para manter suas vantagens relativas. É nosso dever enfrentá-los, sem desalento, para derrotar sua hegemonia e mercantilismo” (FERNANDES, 1995, p. 26 apud LEHER, 2012, p. 1168).

O resultado no texto legal da lei, tal como na Constituição Federal, foi a incorporação das contradições entre interesses públicos e privados, inclusive repetindo alguns de seus dispositivos, mas ao mesmo tempo ampliando as possibilidades privatistas (VIEIRA, 2008a). Mais uma vez são colocadas diversas brechas no texto legal favoráveis ao setor privado, inclusive permitindo a apropriação de recursos públicos.

Além de reforçar a coexistência de instituições públicas e privadas e garantir a liberdade de ensino à iniciativa privada, já presentes no texto constitucional, a LDB traz como inovação a caracterização das modalidades privadas de educação, definindo as instituições particulares stricto sensu, as comunitárias, as confessionais, e conferindo à legislação específica a definição das filantrópicas¹⁰ (Ibid.).

‘ Sofia Vieira (Ibid.) chama atenção para o fato que, em sintonia com o art. 213 da Constituição, a LDB manteve a possibilidade de destinação dos recursos públicos para instituições privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas. Entretanto, a autora aponta o alargamento desta brecha pela nova legislação:

O confronto entre os artigos 20 e 77 permite constatar que a abertura à concessão de recursos públicos ao ensino privada é bastante elástica. No limite, qualquer instituição é passível de receber recursos. Parecem por demais ambíguas e maleáveis

¹⁰ “Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

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; mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 11.183, de 2005)

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

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.” (BRASIL, 1996).

as definições de comunitário e confessional, escapando o filantrópico a qualquer controle mais rígido. Nesse sentido, pode-se dizer que são preocupantes os dispositivos da nova LDB sobre a destinação de recursos públicos ao ensino privado (VIEIRA, 2008a, p. 85).

Outras brechas presentes na Constituição são reforçadas pela LDB, como a possibilidade da destinação de recursos públicos para o pagamento de bolsas de estudo na educação privada, mediante falta de vagas na rede pública, e a possibilidade de direcionar recursos para atividades universitárias de pesquisa e extensão, inclusive através de bolsas de estudo (Ibid.). Este entendimento de alargamento das brechas privatistas pela LDB é corroborado por outros autores, como Luiz Araújo (2017a).

A nova LDB, portanto, forjada no campo de disputa ativo do Congresso Nacional entre interesses publicistas e privatistas, tal como a Constituição Federal de 1988, incorporou as contradições destes interesses e garantiu a manutenção dos privilégios e interesses privados, comprometendo a consolidação efetiva do direito à educação. Apesar de reiterar a vinculação de recursos dos entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme previsto na Constituição, a LDB manteve a possibilidade de apropriação de recursos públicos pelo setor privado. Inclusive ao incluir, como gasto de manutenção e desenvolvimento do ensino, “[...] a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas” (BRASIL, 1996).

O processo político de disputa da nova LDB, bem como as relações de forças sociais em disputa, precisam ser compreendidos dentro do contexto socio-histórico em que foi travado o conflito. Isso implica em aprofundar o exercício de compreensão do contexto estrutural político e ideológico que abrange o Estado no momento da construção destas políticas. Conforme aponta Dourado (2006, p. 282-283 apud DOURADO, 2007, p. 925),

[...] para compreender (...) o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando, assim, a configuração assumida pelo Estado, o seu alcance jurídico-político-ideológico e as instituições que o compõem [...].

O terreno temporal da realidade, no qual tramitou a nova LDB e em que se deu o conflito público-privado, é caracterizado por um novo arranjo de forças ideológicas e políticas, conformando novas determinantes estruturais, marcadas pelo fortalecimento do neoliberalismo e pela fragilização da doutrina do Estado de bem-estar social. Segundo Coutinho e Sanfelice (2016),

[...] o avanço das forças progressistas e a construção de um projeto contra-hegemônico não se dariam sem reação das forças conservadoras e daqueles que se beneficiam da estrutura societária vigente. Assim é que, no Brasil, a partir de 1990, em consonância com as mudanças já em curso nos países centrais do capitalismo, tem início um processo de reestruturação do Estado com base na ideologia neoliberal.

O ponto de referência para as reformas são as leis do mercado, numa lógica individualista e privatista. Para isso, faz-se necessário redirecionar as ações do Estado, de executor e prestador direto dos serviços públicos para regulador e coordenador (COUTINHO; SANFELICE, p. 34).

Dessa forma, no campo da educação, a vertente privatista se funda e instrumentaliza-se dentro do panorama do ideário e do projeto neoliberal, que tem como fundamento a diminuição do Estado (Estado-mínimo), o livre mercado e transferência de responsabilidades e políticas de Estado, relacionadas à garantia de direitos sociais, para o campo do mercado. Sobretudo nos governos FHC, o cânone neoliberal marcará profundamente a criação de políticas públicas e o papel e configuração do Estado (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003; OLIVEIRA, 2009b). Diógenes e Rezende (2007, p. 2) apontam:

[...] o caráter determinante das políticas públicas na fase atual (neoliberalismo), dominada pela financeirização e transnacionalização da economia, em que não faltam ideólogos do capital colocando no centro das suas ideias, a necessidade de um Estado mínimo para o enfrentamento das questões sociais.

Segundo Adrião e Peroni (2009), prescrições neoliberais e de Terceira Via surgem como respostas do capitalismo à sua própria crise. Porém, apresentam-se como respostas de curto prazo, pois ignoram o caráter estrutural e estruturante da crise, equivocadamente identificam a crise como uma crise fiscal e do padrão de intervenção do Estado.

Apesar de se apresentarem como caminhos diferentes para o problema da crise capitalista, tanto o neoliberalismo, quanto a chamada Terceira Via, apontam na verdade para uma direção comum:

O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a terceira via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois almejam racionalizar recursos e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e retrain o papel das instituições públicas, que são permeáveis à correlação de forças, já que o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise (FERNANDES, BRITO e PERONI, 2012, p. 572)

Com efeito, tanto o neoliberalismo com a cartilha de diminuição do Estado e transferência de suas responsabilidades para o mercado, quanto a proliferação do

fortalecimento da terceira via por meio das chamadas organizações sociais (OS¹¹) e das parcerias público-privadas, representam caminhos de privatização do Estado e das políticas públicas. Porém, ambos não são instituições que estão sujeitas às demandas e pressões populares e não são perpassadas diretamente pelas correlações de forças da sociedade (FERNANDES, BRITO e PERONI, 2012).

Para Adrião e Peroni, este pensamento tem duas consequências significativas: “a) o Estado deveria buscar como parâmetro de qualidade o mercado e b) as instituições públicas, aqui entendidas como estatais, não deveriam mais ser as principais responsáveis pela execução das políticas públicas” (ADRIÃO e PERONI, 2009, p. 108).

Este movimento, de acordo com Fernandes, Brito e Peroni (2012), vai redefinir as fronteiras entre público e privado, tanto no que tange a propriedade, a partir do fortalecimento do público não-estatal, como em relação aquilo que se mantém estatal, mas é dominado pela lógica do mercado, configurando o quase-mercado. Isto, segundo as autoras, irá ter reflexos diretos nas políticas educacionais: “É a lógica privada mercantil no sistema público, influenciando tanto a gestão quanto o currículo das escolas” (Ibid., p. 571).

Sobre as transformações em relação à propriedade pública não-estatal, Adrião e Peroni (2009) elucidam dois movimentos constitutivos destas mudanças, o primeiro como uma propriedade que era pública estatal e passou à natureza de uma instituição pública de direito privado; o segundo através de parcerias entre o Estado e instituições privadas sem fins lucrativos para a execução e gestão de políticas sociais. Sobre esta última estratégia, a do quase mercado, Souza e Oliveira (2003), apontam que o neoliberalismo diante das dificuldades em implantar a lógica de mercado de forma perfeita e absoluta na oferta educacional:

Buscou-se então uma alternativa de gestão que superasse a dicotomia, gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” de um lado, “mercado-concorrencial-perfeito” de outro. A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas (Ibid., p. 876).

¹¹ “As Organizações Sociais (OS) são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, criadas por iniciativa de particulares segundo o modelo previsto na Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998.” (VIEIRA, 2008a, p. 94-95)

Uma das ações concretas que o neoliberalismo irá influenciar neste período será a chamada Reforma Administrativa do Estado, a partir dos anos 1990, promovida sobretudo nos governos FHC, tendo à frente o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser-Pereira. A reforma assume o mote do gerencialismo e propõe o que chama *de Nova Gestão Pública* (BRESSER PEREIRA, 2006).

O gerencialismo vai conceber o Estado a partir de quatro áreas: “o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado” (Ibid., p. 33). As políticas sociais, como a educação, figuram como serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, “[...] são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (‘não-governamental’)” (Ibid., p. 34). Neste sentido, o gerencialismo aponta três caminhos para os serviços não exclusivos: “podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser transformados em organizações públicas não-estatais.” (Ibid., p. 35).

A privatização, portanto, figura claramente como uma saída gerencialista para o Estado brasileiro, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrea), seja através da entrega direta ao mercado, seja por meio da Terceira Via, a partir da inclusão das organizações sociais dentro do conceito de público não-estatal. Estas organizações estariam aptas a receber recursos públicos, através do estabelecimento de contratos de gestão¹² (Ibid., 2006).

Theresa Adrião (2017a) aponta os desdobramentos constitucionais do gerencialismo na aprovação da Emenda Constitucional 19 de 1998, que abre um campo de ação para a privatização, a partir da possibilidade de estabelecimento dos contratos de gestão e termos de parcerias. Os primeiros correspondem a “[...] dispositivo jurídico que inaugura a possibilidade de compromisso institucional entre o Estado e uma entidade pública estatal (agências executivas) ou uma entidade pública não-estatal (organizações sociais)” (ADRIÃO, 2017a, p. 21). Já o termo de parceria, estabelecido com instituições privadas sem fins lucrativos, “[...] passa a regular a contratação e remuneração pelo Estado, de entidades do Terceiro Setor para

¹² “Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - os indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 36).

a realização de atividades relacionadas às políticas sociais, como a educação” (ADRIÃO, 2017a, p.22). Ambos serão instrumento fortemente explorados pelo setor privado como estratégia de privatização e expansão do processo de transferência das responsabilidades do Estado.

Gleceir Teixeira e Marisa Duarte relevam dois elementos discursivos que o gerencialismo promove e sobre os quais se estrutura: a “[...] ineficiência e ineficácia da gestão estatal democrática, [e] [...] a participação de entidades, organizações e movimentos sociais como necessária para a democratização do Estado” (TEIXEIRA e DUARTE, 2017, p. 43-44).

Segundo as autoras (Ibid.), essa forma de pensar a administração pública colocava-se como oposta à tradicional administração burocrática, e abria espaço tanto para o advento dos princípios e formas da gestão privada na administração pública, impondo a lógica empresarial no trato da coisa pública, quanto da transferência direta de determinados serviços estatais, como a Educação, para a iniciativa privada.

As implicações e heranças da reforma gerencial do Estado e do corolário neoliberal terão impactos relevantes nas políticas públicas dos anos 1990, conforme se expressou na própria LDB e em outras políticas da época, como o Fundef, o Programa Acorda Brasil, o Programa Alfabetização Solidária, o PDE, entre outros (BONAMINO, 2003; DOURADO, 2007; ARAÚJO, 2017a; TEIXEIRA e DUARTE, 2017; OLIVEIRA, 2009b; VIEIRA, 2008a). Entretanto, as transformações promovidas e o ideário incorporado no Estado brasileiro pelo neoliberalismo e pela reforma gerencialista permaneceram presentes em traços de políticas públicas dos governos de caráter democrático-popular do Partido dos Trabalhadores (ARAÚJO e CALDAS, 2017). A própria manutenção da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 2000, instrumento de austeridade e controle dos gastos públicos, após sua aprovação no governo FHC, evidencia as marcas profundas do neoliberalismo no Estado brasileiro.

Ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, outra significativa legislação no campo da educação é elaborada e aprovada. Trata-se do Plano Nacional de Educação 2001-2010, cuja tramitação também foi marcada por conflitos e disputas. Sobre isso,

[...] Dourado (2010, p. 682-683) afirma que “o PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal”. Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas (DOURADO, 2016, p. 18).

Entretanto, o projeto que prevaleceu foi aquele hegemônico pelo governo e com proximidades aos setores privatistas. Os dispositivos referentes ao financiamento público para garantir o cumprimento das metas estabelecidas no plano foram vetados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, o PNE 2001-2010 não chegou a figurar como uma política de referência para as políticas educacionais, não assumindo papel central diante do desenvolvimento e desafios da educação brasileira (DOURADO, 2016).

Outras políticas e programas específicos também foram objeto de deliberação e disputa no parlamento, que envolviam diretamente políticas de valorização da educação pública ou de favorecimento ao setor privado, como o Prouni, o FIES, o Fundeb, entre outros. Entretanto, nenhuma delas assume o papel de política de referência para o desenvolvimento das demais políticas educacionais, tal como deveria desempenhar um Plano Nacional de Educação, ou de tamanho impacto legal como a Lei de Diretrizes e Bases e a Constituição Federal de 1988.

O próximo grande embate central na área da educação, que mobilizou de maneira intensa os campos publicistas e privatistas, foi o segundo Plano Nacional de Educação (2014-2024), cuja tramitação no parlamento teve início em 2010. Fruto de um amplo processo de construção e debate na sociedade civil, entre as entidades da área educacional e no parlamento, o Plano Nacional de Educação foi aprovado, em 2014, em meio a tensões e disputas sobre os rumos, concepções e objetivos da Educação brasileira (REIS e EGGERT, 2017; PIOLLI, SILVA e HELOANI, 2015).

Com o objetivo de tornar-se efetivamente uma política que perpassasse os diferentes governo e suas intempéries, e que se constitua como epicentro das demais políticas educacionais, isto é, torne-se uma política de Estado (DOURADO, 2016), o PNE apresentou uma série de diretrizes, metas e estratégias visando o desenvolvimento da Educação brasileira e a superação das lacunas que temos hoje, sobretudo no que se refere à inclusão, ao acesso, à valorização dos profissionais e ao financiamento da Educação.

Um dos embates e disputas mais centrais em torno do Plano Nacional de Educação foi justamente em relação ao financiamento da educação, sobretudo em relação à aplicação dos recursos públicos. Novamente, a batalha pela destinação dos recursos públicos foi polarizada por dois campos: de um lado, os defensores da utilização exclusiva dos recursos públicos na educação pública, do outro, os setores ligados à educação privada que defendiam a

possibilidade de aplicação dos recursos públicos também na educação privada. (ARAÚJO e PINTO, 2017; MINTO, 2018)

As disputas sobre o conteúdo do Plano Nacional de Educação expressaram conflitos ideológicos e de classes sociais, representados no parlamento pela atuação parlamentar e pelo posicionamento dos partidos sobre os temas. Com destaque para a marcante e histórica disputa entre uma concepção pública, estatal e universal de Educação e uma vertente privatista e mercadológica do campo educacional, como polos centrais neste campo de disputa.

No caso do PNE, o embate entre publicistas e privatistas representou um conflito ideológico e de interesses antagônicos, que anunciavam visões de Estado muito diferenciadas, refletindo a “[...] sociedade de classes contemporânea, fundada no antagonismo dos interesses gerais e particulares” (MINTO, 2018, p. 3).

Para o campo privado, o PNE representava mais uma grande possibilidade de cravar seus interesses a partir de políticas públicas educacionais. Nas palavras de Lalo Minto, o PNE, “[...] para o setor privado, representa uma possibilidade de reorganização dos seus interesses perante o Estado, mormente de ampliar as estratégias de captura do fundo público num contexto em que os serviços se tornam cada vez mais estratégicos para frações da burguesia brasileira” (MINTO, 2018, p. 6)

Lalo Minto (2018) apresenta uma valiosa análise acerca das relações público-privado no Plano Nacional de Educação, no que diz respeito à educação superior. O autor constata que “[...] o PNE ratifica que as transferências de recursos públicos para o setor privado não são medidas transitórias, mas uma política de Estado” (Ibid., p. 14). Além disso, Minto identifica outra disputa estabelecida entre público e privado no campo da educação superior, através do PNE:

[...] outra tendência recente que o PNE parece endossar é a de que a educação superior privada, cuja história está muito ligada aos formatos institucionais não universitários, passe a ter uma configuração em que as universidades com fins lucrativos passem a disputar com as IES públicas os recursos destinados à pesquisa e programas de pós-graduação (Ibid., p. 14).

Na direção oposta, os publicistas defendiam o fortalecimento, a qualificação e o desenvolvimento da educação pública financiada com recursos públicos, compreendendo a educação como um direito social universal a ser garantido pelo Estado. Enquanto os

privatistas tinham como norte a expansão da educação privada, contando com aportes e financiamento público, orientados pela lógica mercadológica, fragilizando assim a concepção de educação como direito universal e gratuito, em favor da ideia de mercadoria e serviço, relacionando-se com o lucro e a acumulação do capital. (MINTO, 2018; ARAÚJO, 2017b)

O resultado, tal como nas legislações anteriormente apresentadas, foi a absorção de contradições entre estes dois campos na própria redação final da Lei 13.005 de 2014, sobressaindo os interesses privatistas (MINTO, 2018). Apesar de em sua meta 20 o Plano Nacional de Educação estipular a destinação dos recursos públicos para a educação pública, com o objetivo de alcançar gastos equivalentes a 10% do PIB em Educação até 2024, o parágrafo 4º do artigo 5º da lei permite a contabilização, para fins de cumprimento da meta, dos recursos públicos destinados à educação privada, a exemplo de programas e políticas como o Prouni, o FIES, além de incentivos e isenções fiscais.

Procurou-se ao longo desta seção discorrer e apresentar o histórico do conflito público-privado na educação paralelamente ao desenvolvimento histórico do financiamento da educação no Brasil. Deu-se destaque às principais legislações educacionais, especificamente àquelas que assumem caráter estrutural para a política educacional, que foram objeto de disputa entre publicistas e privatistas. Este resgate colabora para a compreensão das correlações de forças históricas e do papel do Estado brasileiro que incidiram diretamente na tramitação e no texto final do Plano Nacional de Educação. E que consequentemente irão ressoar e incidir nas iniciativas e disputas legislativas estabelecidas pós-PNE na Câmara dos Deputados, objeto de estudo deste trabalho.

Na seção seguinte, será observado como os processos de privatização e enfraquecimento da educação pública, as brechas e dispositivos legais conquistados pelos privatistas apresentados aqui irão incidir no direito à educação dos brasileiros.

2.2 Da educação-direito à educação-mercadoria: do público ao privado

O fenômeno de transformação da educação, deixando de ser compreendida como um direito social, inserido no âmbito da cidadania, para ser tomada como uma mercadoria, um produto ou um serviço, não se restringe à educação brasileira e às suas legislações, como o PNE. Pelo contrário, Romualdo Oliveira (2009a) aponta as dimensões globais do fenômeno da mercantilização da educação, inclusive pelas próprias características que apresenta, como a

internacionalização do mercado educacional e o avanço de grandes conglomerados empresariais multinacionais.

Nesse sentido, o autor aponta ainda quatro consequências da globalização para a educação:

a) crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; b) a crescente introdução de tecnologias no processo educativo, por meio de softwares educativos e pelo recurso à educação a distância; c) a implementação de reformas educativas muito similares entre si na grande maioria dos países do mundo; d) a transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor (OLIVEIRA, 2009a, p. 740).

Estas transformações, sobretudo o expansivo crescimento da comercialização do setor, vêm contribuindo estruturalmente para o fortalecimento da educação como mercadoria e para seu enfraquecimento como um direito social do cidadão. Tal mudança provoca implicações no que se assume como finalidade da educação, visto que também é um conceito em disputa (LAVAL, 2003). Como aponta Maria Francisca Pinheiro, “[...] o público e o privado nessa área [da educação] não se diferenciam apenas como fontes prestadoras de serviços pagos ou gratuitos, mas pelo tipo de formação que exercem e pelos vínculos ideológicos com o sistema político” (PINHEIRO, 1991, p. 9).

A educação, dessa forma, perde seu objetivo máximo de garantir o ensino-aprendizagem de qualidade aos estudantes, de forma universal, e abre mão de sua função social de promover a compreensão e problematização do mundo material, das relações sociais e de produção, bem como de emancipação do cidadão.

Isto não significa que a educação pública no Estado burguês não apresente um caráter de classe; estando, portanto, vinculada à reprodução ideológica, de padrões e de desigualdades necessárias à própria reprodução do capital, sendo estruturalmente funcional a ele (MARX e ENGELS, 2017; KRUPSKAYA, 2017; ALTHUSSER, 1985; JARDIM, 2018). Por outro lado, isso não significa também que não haja contradições, disputas, resistências e ações contra-hegemônicas na educação pública, no Estado e nas políticas públicas. Dessa forma, o que está em questão é se o acesso à educação se tornou de domínio universal, perdendo seu caráter de mercadoria, sendo mantido e difundido por todos, ou se tem primazia a lógica estrita de considerá-la mercadoria.

Este é um ponto central, portanto, na distinção entre os interesses públicos e privados no campo da educação. De acordo com Minto (2018, p. 3), “[...] na sociedade capitalista, o interesse privado corresponde ao movimento que o capital opera, permanentemente, para viabilizar a geração de valor para acumular e concentrar capital, o que se faz por dentro e por fora da institucionalidade estatal”. Os interesses e a esfera pública, para o autor, seriam a possibilidade e os espaços de controle social sobre o capital, conferindo ao caráter público do Estado uma dimensão do “possível” a partir das restrições da própria ordem burguesa. “Assim, a educação estatal poderia ser caracterizada como esfera de interesse público, mas não confundida com a efetiva realização de uma educação pública, impossível na ordem burguesa” (Ibid., p. 3)

Nesse sentido, Adrião e Peroni (2009) elucidam que, ainda que com seus limites estruturais colocados, é através da educação pública que será possível perseguir a consolidação do direito à educação:

Se é certo que os sistemas públicos de ensino e as escolas pouco lograram na batalha pela garantia do direito à educação para a maioria, haja vista a permanência de vários mecanismos de exclusão, também é certo que delegar a segmentos alheios à esfera pública, sobre os quais o controle social é ainda mais difícil, a tarefa de atender à demanda e de gerenciar a política educacional pouca contribuição trará para a extensão do direito à educação, tendo em vista que apenas o Estado, por sua natureza universalista, e ainda limitadamente, por sua condição contraditória, pode exercer (ADRIÃO e PERONI, 2009, p. 113).

O direito à educação posto em xeque pelos interesses privados e pelos processos de privatização acaba por comprometer o horizonte do possível dentro da ordem burguesa, inviabilizando o acesso universal à educação de qualidade. Tem-se, em contrapartida, a expansão da esfera privada e mercadológica para setores que antes pertenciam ao domínio público e representavam mecanismo de regulação do capital e de correção das desigualdades por ele produzidas. Dessa forma,

[...] para manter sua lógica, precisa apropriar-se de todos os espaços possíveis de acumulação e realização de valor, donde a ideologia de que o Estado deve ser reduzido e de que o mercado — esfera de regulação direta pela lógica do capital — seja mais “eficiente” para organizar a vida social (MINTO, 2018, p. 3).

Este fenômeno se intensifica ainda mais com os processos de financeirização da educação. Pesquisas apontam as diferentes formas de manifestação desse fenômeno (OLIVEIRA, 2009a, SANTOS FILHO, 2016), como a criação de fundos de investimentos

privados destinados para o financiamento de grupos educacionais privados, ou a abertura do capital de grandes conglomerados educacionais no mercado financeiro, via mercado de ações em bolsas de valores (OLIVEIRA, 2017).

Cabe ressaltar que a financeirização, na verdade, não se limita ao ou se configura como fenômeno particular à educação, pelo contrário, é um processo que atinge o sistema econômico nacional e internacional, refletido e estendido também ao campo educacional (BASTOS, 2013). Pedro Paulo Bastos define o conceito de financeirização como um modo de funcionamento do atual estágio do capitalismo:

Pode-se conceituar a financeirização como o modo atual de funcionamento do capitalismo global, originado na década de 1980, contemporâneo da mundialização financeira. Esse modo é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários de ações, imóveis, moedas, créditos, **commodities** e vários outros ativos. A financeirização é sistêmica e de escopo mundial, vale dizer, impacta as relações econômicas internacionais e as torna crescente transnacionais, atravessadas por fluxos de capital transfronteiriços capazes de influenciar o comportamento de economias nacionais (Ibid., p. 1).

Com efeito, a busca pela maximização dos lucros torna-se elemento chave em relação à oferta educacional, refletindo diretamente nas engenharias pedagógicas e de gestão operadas pelo setor privado para redução dos custos no ensino, resultando na precarização da mão-de-obra educacional e na negligência da qualidade em favor do capital. Este processo caracterizará primordialmente a educação superior, em que a financeirização se estabeleceu de forma intensa, e tem impactado no perfil dos cursos e na qualidade do ensino (CARVALHO, 2013; MINTO, 2018). No campo da educação básica, a grande maioria das escolas permanece pública, bem como a maior parcela dos estudantes brasileiros estão matriculados nas redes públicas. Entretanto, tem se tornado cada vez maior a pressão privatista para abertura de mercados e áreas de atuação para o setor privado direta ou indiretamente na prestação de serviços (ADRIÃO, 2017a), além das modalidades já existentes a partir das brechas legais existentes e apresentadas anteriormente.

Ainda assim a educação básica privada não escapa aos processos de financeirização, inclusive pela própria capilaridade dos conglomerados educacionais privados. No caso da Educação Superior, Romualdo Oliveira (2009a) aponta ainda um intenso processo de oligopolização, em que a compra de instituições privadas por grandes grupos empresariais tem levado a uma intensa concentração da oferta dos serviços educacionais privados. Tais processos de oligopolização e financeirização também são apontados e investigados no

trabalho de Cristina Carvalho (2013), *A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativa*.

Essa série de processos de mercantilização, comercialização e financeirização da educação no setor privado apontam para a forte tendência de transformação do direito à educação em uma mercadoria. Sobre isso, Romualdo Oliveira (2009a, p. 753) coloca a questão e a responde categoricamente:

[...] a educação transformou-se em mercadoria? Recorrendo a uma definição de mercadoria, apresentada em Bottomore (1998, p. 266), pode-se dizer que “mercadoria” é tudo que possa ser “comprado ou vendido” numa perspectiva de acumulação de capital. À luz dos dados aqui apresentados, resta pouca dúvida de que a educação tenha se transformado em importante mercadoria.

A transformação da educação em mercadoria, dessa forma, está estreitamente vinculada à expansão do setor privado e à imposição da lógica privatista sobre a oferta dos serviços educacionais. Em contrapartida, é na educação pública e estatal que se encontra a sustentação da educação como um direito social do cidadão, mantendo como norte os objetivos e finalidades pedagógicos e sociais da educação.

Com efeito, mais do que um conflito sobre como, por onde e de que forma se dá o acesso à educação, o conflito entre público e privado implica diretamente na disputa sobre a concepção de educação que se assume. Ou seja, o embate público-privado é também o conflito entre a *educação-direito*, como um direito social a ser garantido universal e gratuitamente pelo Estado, e a *educação-mercadoria*, compreendida como um produto comercializado no âmbito do mercado e da prestação de serviços privados.

A defesa, portanto, da educação pública e estatal é a defesa das condições mínimas para a efetivação e a garantia do direito à educação. Em contrapartida, o avanço da privatização significa a consolidação da educação como mercadoria. As duas concepções constituem um conflito de forças inversamente proporcionais, em que “[...] só é possível limitar sua expansão [da privatização] a partir de uma ampliação da oferta pública, de modo a atender a parcelas substantivas da população e criar alternativas de atendimento em massa” (OLIVEIRA, 2009a, p. 754).

Para Romualdo Oliveira (2009a), apenas uma política de valorização, expansão e desenvolvimento da educação pública e estatal seria capaz de limitar a expansão do setor privado na educação, visto que as tentativas de regulação, restrição e controle do setor, ainda

que bem-vindas, seriam incapazes de um efeito realmente limitante, tendo em vista a capacidade do setor privado em driblar, construir e explorar brechas na legislação brasileira. Exemplo destas brechas foram apresentados anteriormente, presentes tanto no texto da Constituição Federal, quanto no da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, conforme elucidado por Sofia Vieira (2008a)

Nesse sentido, a direção, a envergadura, o escopo e o foco das políticas públicas de Educação (ou sua ausência) refletem movimentos e resultados das diversas forças em disputa no conflito público-privado. Com isso, a manutenção e o resgate da educação como um direito da cidadania, pressupõe políticas públicas e investimentos públicos que conduzam a uma oferta qualificada do acesso a este direito através do Estado.

2.3 Os caminhos da privatização hoje: formatos e possibilidades

Nas seções anteriores foram apresentados o histórico, a trajetória e as forças envolvidas no conflito entre público e privado na educação, bem como os impactos que os resultados deste conflito têm no direito à educação. Nesta seção serão apresentados alguns formatos pelos quais a privatização se realiza e expressa, ou seja, lócus específicos em que público e privado se enfrentam da perspectiva de privatistas e publicistas, mas ao mesmo tempo se confunde do ponto de vista da política pública e da forma de acesso ao direito à educação.

É fundamental para tanto definirmos o que são processos de privatização da educação. Segundo Theresa Adrião, eles são “[...] entendidos como a transferência ou a delegação das responsabilidades sobre a educação, a gestão de políticas educativas ou sobre a oferta educacional para o setor privado lucrativo e/ou não lucrativo” (ADRIÃO, 2017b, p. 129).

Ainda sobre o conceito de privatização, Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta apresentam uma relevante problematização:

O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106).

Tais definições, somadas a toda discussão apresentada nas seções anteriores, fornecem o arcabouço teórico necessário para compreender os processos de privatização a seguir apresentados, alguns já mencionados anteriormente.

Luiz Araújo (2017a) ressalta a complexidade dos avanços privados apoiando-se no duplo movimento da privatização colocado por Peroni (2010), em que o processo de privatização dá-se por um movimento dual, em que se tem a “alteração da propriedade”, ou seja, a privatização *stricto sensu*, e o chamado “quase mercado”, em que a lógica do mercado prevalece na gestão e organização do espaço ainda estatal. Para o autor, ambos se manifestam também de forma combinada e integrada.

Araújo (2017a) procurou analisar o estado da arte da relação público-privado na Educação Básica, a partir dos dados do censo escolar de 2014. Ele identificou alguns campos de avanço da privatização na educação básica, os quais chamou de “próximas batalhas”, elucidando o conflito entre público e privado aí presente. O autor constata:

As dificuldades de expansão da oferta em creche é a mais simbólica desta disputa. Crescem as experiências de parceria público-privado, de entrega de unidades educacionais para o terceiro setor ou o convênio direto com entidades cobertas pelo artigo 213 [da Constituição Federal] (ARAÚJO, 2017a, p. 90)

A educação infantil, como um dos campos centrais de disputa entre público privado, tanto historicamente (ADRIÃO et al, 2009) como nos dias atuais, é corroborada pelo trabalho de Casagrande (2012), que investigou as parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas. A autora concluiu que há um avanço do setor privado sobre o público através do estabelecimento de parcerias entre o poder público e instituições privadas sem fins lucrativos, sobretudo através de subsídios e bolsas de estudos.

Araújo (2017a) reconhece ainda possibilidades privatistas estabelecidas no PNE e que podem reforçar um quadro já existente de expansão do setor privado. O autor cita a meta 11 do PNE, que trata da expansão do ensino profissional, em que “[...] nas estratégias foi tornada política de Estado o incentivo à geração de vagas pelo setor privado, com destaque para o Sistema S e ampliação do FIES para o ensino profissional” (Ibid. p. 91)

Em relação às diversas modalidades de privatização que ocorrem na Educação Básica, Theresa Adrião (et al 2015, p.19 apud ADRIÃO, 2017a, p. 19) aponta, a partir de ampla revisão bibliográfica e de pesquisas realizadas, três formas de privatização: privatização da oferta educacional, privatização do currículo e privatização da gestão da educação. Esta

última, por sua vez, divide-se em privatização da gestão educacional – quando se dá no âmbito do sistema de ensino, e assume “[...] caráter sistêmico na medida em que se refere a políticas educacionais de caráter geral” (2015 apud ADRIÃO, 2017a, p. 19) – e privatização da gestão escolar – quando as políticas e programas de privatização incidem sobre a unidade escolar.

Tais formatos apontados de privatização da educação pública se concretizam na prática, por exemplo,

[...] por meio da adoção de distintas políticas de convênio e parcerias: comprando material apostilado, adquirindo sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, ampliando as matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas, além da terceirização de merendas e contratação de funcionários que não integram o quadro do magistério (ADRIÃO e PERONI, 2009, p. 111).

Segundo Adrião e Peroni (Ibid.), a compra pelo poder público de sistemas de ensino, materiais e outros serviços relacionados à política educacional, parte de uma crença na incapacidade do público e dos professores, leva à implantação de um sistema estranho à educação local, distanciado da comunidade escolar. Isso provoca uma redefinição do público, que passa a ter sua autonomia reduzida em função do privado.

As autoras indicam ainda que a questão da qualidade muitas vezes é levada como justificativa para a privatização, nesse caso partindo de uma lógica mercantil, o que implicará no debate da função social da escola. Segundo elas,

[...] sabe-se que, historicamente, a educação sofreu influências do mercado e, particularmente neste período do capitalismo, a gestão e o conteúdo escolar são profundamente marcados por uma noção de qualidade, instrumental ao mercado e adequada às demandas da reestruturação produtiva (Ibid., p. 112);

Outro trabalho relevante que contribui para a compreensão das formas de privatização na educação pública é o de Adrião et al (2009). Nele é apresentada uma rica pesquisa sobre a compra pelo poder público de “sistemas de ensino” e adoção dos sistemas apostilados. Segundo as autoras, esta modalidade de privatização da educação básica vem tornando-se uma tendência, de forma que o grande capital na educação básica passa a encontrar no setor público a ampliação necessária do seu capital e mercado. Nas palavras das autoras,

[...] tais empresas, mais do que meras fornecedoras de materiais e equipamentos, passam a incidir sobre o desenho da política educacional local e sobre a organização do trabalho docente e administrativo desenvolvido em cada uma das unidades de ensino da rede pública, razão pela qual se tornam parceiras dos governos municipais (ADRIÃO et al, 2009, p. 802).

Há neste formato um duplo processo de privatização, aquele que se estabelece a partir da compra dos sistemas de ensino e dos materiais e equipamentos, e outro processo mais tênue, que incorpora na gestão da educação pública os princípios, a lógica e os interesses mercadológicos e privatistas.

Os autores apontam, a partir dos problemas diagnosticados em seu estudo, a fragilização provocada na qualidade da educação e no direito à educação por formas de privatização como esta da contratação de sistema de ensinos privados:

[...] falta de controle social ou técnico, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço (visto que já existem os programas nacionais de livro didático), vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade (Ibid., p. 806-807).

Theresa Adrião (2018), ao tratar da privatização da gestão da educação pública, elenca os principais instrumentos por meio dos quais são executados os processos de privatização e transferência de responsabilidades para o setor privado. De acordo com a autora,

[...] instituições privadas associam-se a governos por meio de diferentes mecanismos como contrato de gestão; termos de parceria, acordo de colaboração e de fomento e as parcerias público-privadas propriamente ditas. Os três primeiros instrumentos regulam as relações entre a esfera pública e organizações privadas sem fins de lucro, enquanto o último regula a transferência da atividade governamental para organizações lucrativas (Ibid., p. 17).

Tais mecanismos irão configurar diferentes formatos de associação entre o público e o privado, a partir dos quais o público passa a se submeter à lógica e aos interesses privados, com ou sem fins lucrativos, ao mesmo tempo que permitem a transferência de recursos públicos para organizações privadas.

Apesar das modalidades e dos formatos de privatização que se manifestam na educação básica e da pressão crescente dos setores privatistas para o alargamento das

possibilidades de privatização nesta etapa da educação, seja via mercado, seja através da Terceira Via, é na educação superior que o setor privado exerce forte primazia.

Como apontado na primeira seção deste capítulo, é desde os arranjos promovidos na ditadura militar, sobretudo pela Reforma Universitária, que a educação superior figura como campo de atuação principal do setor privado (MINTO, 2018). É neste segmento que se encontra a grande maioria das matrículas; segundo o INEP (BRASIL, 2016), em 2016, 75,3% das matrículas no ensino superior estavam em instituições privadas de ensino.

A expansão do ensino superior privado tem sido impulsionada a partir de políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro, que assumem um caráter central no processo de privatização desta etapa da educação.

Um dos mecanismos que engendra políticas públicas que vão favorecer o setor privado a partir de recursos públicos é através da renúncia e isenção fiscal. Segundo Santos Filho (2016, p. 139), “[...] os incentivos à expansão da educação superior pela via da privatização, como ocorre com as renúncias fiscais em favor de entidades particulares, reforçam os antagonismos sociais e favorecem a propriedade privada, pela acumulação capitalista.”

Através destas políticas baseadas em renúncia fiscal e isenções, o Estado brasileiro abre mão de tributos que lhe eram devidos, que poderiam e deveriam ser aplicados e investidos no desenvolvimento da educação pública, inclusive sujeitando-se às vinculações constitucionais, e direciona-os para a iniciativa privada. Para se ter uma noção da magnitude destas políticas, de acordo com Santos Filho (2016), em seu trabalho de tese de doutorado, no ano de 2015, os gastos tributários envolvendo educação chegaram próximo dos 10 bilhões de reais, em valores corrigidos pelo IPCA de 2016.

Um exemplo deste tipo de política é a possibilidade de pessoas físicas deduzirem em seu imposto de renda devido às despesas com educação privada¹³. Apenas em 2015, este tipo de renúncia somou um montante de 4,656 bilhões de reais, em valores corrigidos pelo IPCA de 2016 (Ibid.). O valor equivale a aproximadamente 47% do total da renúncia fiscal na função educação.

¹³ “As deduções de despesas com educação no imposto de renda de pessoa física são decorrentes de gastos de contribuintes do referido tributo com educação própria ou de seus dependentes, até um limite, anualmente fixado, por cada dependente do contribuinte. Envolve gastos pessoais com educação básica, superior (graduação e pós-graduação), mas não inclui gastos com cursos de línguas em instituições particulares” (SANTOS FILHO, 2016, p. 141).

Esta política favorece a educação privada na medida em que produz benefícios e incentivos aos cidadãos ao procurarem instituições desse tipo para ter acesso ao ensino. Ao mesmo tempo, as renúncias decorrentes destas deduções diminuem o montante de recursos públicos arrecadados que poderiam ser utilizados para financiamento da educação pública.

Outros mecanismos de favorecimento do setor privado na educação, que também beneficiam instituições privadas de ensino superior, estão disponíveis a partir dos dispositivos e brechas presentes na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, Santos Filho aponta que

[...] outra importante forma de renúncia fiscal é a imunidade constitucional do imposto de renda, prevista no art. 150, inciso VI, da CF/1988, assegurada às entidades privadas sem fins lucrativos com atuação na área educacional, bem como a isenção da contribuição social sobre o lucro líquido e da contribuição para o financiamento da seguridade social (contribuição previdenciária patronal), prevista no art. 195, §7º, da CF/1988, para entidades beneficentes ou com certificado de filantropia (Ibid., p. 144).

O instituto da imunidade fiscal a tais instituições expressa a força destes setores no conflito público-privado, de forma que alcançaram a constitucionalização de seus privilégios e benefícios no processo constituinte, tornando ainda mais estável tal política de favorecimento.

No caminho da privatização por meio da renúncia fiscal, um programa mais recente de grande envergadura e impacto é o Prouni (*Programa Universidade para Todos*), criado em 2004, pelo governo Lula. O programa tem como objetivo a inclusão de estudantes de baixa renda, provenientes de escolas públicas, na educação superior,

[...] por meio da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições particulares de educação superior, oferecendo às que aderirem ao Programa, em contrapartida, isenção de Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, de Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL, de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e do Programa de Integração Social - PIS (Ibid., p. 146-147).

O Prouni transfere para o mercado a responsabilidade do Estado na oferta da educação superior, ao mesmo tempo que abre mão de recursos públicos, a partir dos diversos impostos e contribuições renunciados, que poderiam ser destinados à expansão de universidades públicas, aumentando o número de vagas nestas instituições.

Para além de programa de inclusão e democratização do acesso à educação superior, o programa atua como importante constitutivo financeiro dos lucros das instituições privadas de ensino superior, conforme aponta estudo de Cristina Carvalho (2011). De acordo com a autora,

[...] há evidências de que o financiamento do programa representa a continuidade na manutenção do crescimento do segmento particular por meio da sustentação financeira de estabelecimentos educacionais. Isto ocorre por três caminhos: a renúncia fiscal em troca de bolsas de estudos aos estudantes carentes, as transferências orçamentárias para concessão de bolsas permanência e o uso do crédito estudantil como medida complementar (Ibid., p. 18).

Ainda segundo Cristina Carvalho, este quadro de favorecimento do setor privado, por meio do gasto tributário do Estado, irá contribuir para os processos anteriormente mencionados de financeirização da educação superior. De forma que,

[...] a melhoria na taxa de rentabilidade, sobretudo, para as IES mercantis, serve de sinalizador aos credores e acionistas sobre a solidez financeira dos negócios, bem como evita a desaceleração mais significativa do crescimento das matrículas em virtude dos obstáculos de renda de sua clientela (Ibid., p. 18).

Isto mostra como os atuais processos de privatização estão fortemente vinculados a este processo de financeirização, evidenciando a materialização dos interesses das frações da classe burguesa ligadas ao capital financeiro e rentista, que segundo Minto (2018) hegemonomizam atualmente o capitalismo brasileiro.

Outra importante política que vem desempenhando papel significativo na expansão e fortalecimento do setor privado na educação superior é o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Esta política apesar de ter sua origem no período da ditadura militar, na forma de crédito estudantil, foi estruturada no governo FHC assumindo os contornos de financiamento estudantil, sem, porém, tornar-se uma política ampla e de grande acesso. Será, entretanto, no governo Lula que a política será redesenhada para tornar-se mais acessível e atrativa. E, por fim, no governo da Presidente Dilma Rousseff, o FIES assume proporções massivas de acesso e de beneficiários. (QUEIROZ; CARVALHO, 2017).

O FIES funciona como uma política de subsídios públicos ao ensino privado superior, a partir do financiamento estudantil dos estudantes. Dessa forma, direciona parte do fundo público para garantir a matrícula de estudantes em IES privadas, a partir de empréstimo a

juros subsidiados a ser pago a longo prazo¹⁴ pelos estudantes. O Fundo opera então como um garantidor da clientela e de sua permanência nas instituições privadas, colaborando para o desenvolvimento e expansão do setor privado. Tal como o Prouni, o Fies contribui para a transferência das responsabilidades do Estado com a oferta de educação superior para o âmbito do mercado.

Sobre o atual quadro de privatização da educação superior no Brasil, que encontra amparo nas políticas públicas estatais, Roberto Leher oferece a seguinte interpretação:

Está em curso uma internacionalização de novo tipo no setor, por meio de fundos de investimentos multinacionais (*private equity*), em geral com ações nas bolsas de valores, que vêm promovendo vertiginosa concentração da educação superior privada. O financiamento do poder público, seja por meio de isenções tributárias, como no Programa Universidade para Todos, seja por meio de juros subsidiados, como no Fundo de Financiamento Estudantil, alcança, atualmente, as instituições estritamente mercantis que não necessitam se ocultar sob o manto da filantropia (LEHER, 2012, p. 1170).

Com efeito, políticas e programas como os mencionados serão centrais para a manutenção do crescimento e expansão do setor privado na educação, vinculados aos processos econômicos mais amplos e às relações de classe e poder estabelecidas na sociedade e que perpassam o Estado. A educação superior estabelece-se não apenas como um campo de privatização, mas também como campo de disputa entre publicistas e privatistas pelo direcionamento do fundo público e pela postura do Estado em relação às direções de desenvolvimento da educação.

As consequências destas disputas, atreladas à própria dinâmica capitalista atual e aos processos de privatização da educação, são assim colocadas por Minto e refletem as colocações teóricas apresentadas anteriormente neste capítulo:

No complexo movimento de expansão do ensino superior privado, observam-se dois processos que caracterizam a reestruturação capitalista: de concentração das atividades em grandes grupos empresariais — que, entre outras coisas, compram as IES menores; e de diversificação das atividades, atrelando-se ao capital financeiro internacional e tendo nas atividades de ensino (e, cada vez mais, na pesquisa) apenas meios para realização de lucros (MINTO, 2018, p. 15).

¹⁴ As regras e critérios do FIES para acesso ao programa, bem como em relação a figura do fiador sofreram diversas alterações ao longo do tempo e nos últimos anos. Estas alterações são muito bem apresentadas no trabalho de Queiroz e Carvalho (2017)

Buscou-se, nesta seção, apresentar um panorama geral da atualidade e das dimensões do conflito público-privado e das presentes formas de privatização na educação básica e superior. É fundamental que este exercício esteja atrelado aos constructos teóricos consolidados nas seções anteriores, permitindo compreender estes fenômenos dentro de uma estrutura mais ampla do Estado e da sociedade capitalista. De forma que, “[...] o papel do Estado continua a ser decisivo na política educacional. Mas é um papel movente, que acompanha os conflitos de classe em sua dinâmica concreta na qual, em contextos como o predominante nas últimas duas décadas, sua posição é de estímulo à lógica privatizante” (MINTO, 2018, p. 4)

CAPÍTULO 3 – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM DISPUTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O presente capítulo apresentará a descrição e a análise dos dados e informações obtidas a partir das pesquisas realizadas, conforme os objetivos específicos que orientam este trabalho, e a partir da metodologia de pesquisa já apresentada. O objeto central das análises são as proposições legislativas que implicam em questões de financiamento da educação e expressem o conflito entre público e privada. Serão considerados especificamente os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Foram selecionadas e analisadas proposições a partir dos seguintes recortes: a) proposições legislativas de iniciativa de deputados(as) apresentadas durante a 55ª legislatura, especificamente entre o período de 01 de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2018; b) proposições apreciadas pela Comissão de Educação e pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Além das proposições, audiências públicas, realizadas na legislatura supracitada na Comissão de Educação, foram verificadas e analisadas, buscando perceber a existência dos debates em torno do financiamento da educação e a manifestação do conflito entre público e privado, a partir dos temas debatidos e dos convidados presentes.

Dessa forma, este capítulo será dividido em três seções. A primeira delas será dedicada a apresentação e análise das proposições legislativas de iniciativa parlamentar, compreendidas como forma de expressão das posições, dos interesses e das concepções dos deputados. Logo, como manifestações de posições publicistas e privatistas, ou seja, como manifestação de posições de classe e dos conflitos de classes e frações de classe.

A segunda seção será destinada a apresentação e análise das proposições apreciadas na Comissão de Educação e no Plenário da Câmara dos Deputados, permitindo verificar quais projetos referentes ao financiamento da educação foram objetos de deliberação parlamentar nestes espaços. Isto permite apontar quais proposições, e conseqüentemente quais posições, tiveram relevância política para serem deliberadas, sendo rejeitadas ou aprovadas, pelos parlamentares. O próprio resultado da deliberação é um dado relevante na expressão da relação de forças manifestada em votos e da formação de maiorias e minorias no processo deliberativo.

A terceira seção será destinada à apresentação das audiências públicas realizadas na Comissão de Educação que tiveram como tema questões relacionadas ao financiamento da educação, incluindo os parlamentares que as propuseram e os atores sociais que participaram dos debates. Será uma forma de verificar quais temas foram agudamente significativos para serem debatidos naquela esfera e os atores sociais que transitam, influem e se fazem presentes nestes debates diretamente no interior do Estado.

3.1 Proposições Legislativas: Expressões do conflito público-privado.

A pesquisa das proposições legislativas de autoria de deputados apresentadas na 55ª legislatura foi realizada no site oficial da Câmara dos Deputado, a partir da ferramenta de “Pesquisa Avançada” de proposições legislativas¹⁵. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave na busca: “educação”; “professor”; “universidade”; “escola”; “ensino”; “estudante”; “creche”; “educacional”; e “escolar”. A opção das palavras citadas objetivou reunir número máximo de proposições que, a partir destes termos e de sua diversidade, se relacionassem com educação. Para isso, as palavras foram inseridas no campo “Assunto”, em “Pesquisa Avançada”, devendo qualquer um destes termos corresponder à indexação das proposições e/ou estar contido em sua ementa.

Posteriormente, foi realizada a análise individual de cada uma das proposições encontradas pela busca realizada, sucessivamente buscou-se verificar se a proposição estava relacionada à temática do financiamento da educação. Para isso, inicialmente e para facilitar a organização, foram utilizadas as categorias e critérios propostos por Ricardo Martins (2012) e apresentados no capítulo anterior.

As proposições relativas ao tema do financiamento foram, então, selecionadas como itens de investigação desta pesquisa, e em seguida analisadas sob a ótica do conflito público-privado, na tentativa de investigar o caráter publicista, privatista ou contraditório da respectiva proposição. Por fim, procurou-se categorizar as proposições a partir de seu significado e suas implicações no campo privatista ou publicista, produzindo elementos significativos para a análise dos dados.

Para tal, foram propostas as seguintes categorias e subcategorias de análise:

¹⁵ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

Quadro 1 – Categorias e subcategorias de análise

Categoria	Subcategoria	Descrição
<p>Publicista: Proposições que, de forma geral, estão ligadas a valorização, expansão e manutenção da educação pública, a partir de sua oferta gratuita pelo Estado. Fortalecem a perspectiva da educação enquanto um direito da cidadania, a ser garantido pelo Estado. As proposições entendidas como publicistas distanciam-se de processos de mercantilização da educação, como um produto a ser ofertado pelo mercado (ou pelo Terceiro Setor), dentro do ideário e do projeto neoliberal. Dentro da perspectiva do financiamento da educação, as proposições publicistas estão relacionadas ao aumento do fundo público, ao uso de recursos públicos para a educação pública, à expansão de recursos, estrutura e oferta da educação pública, ou à manutenção do caráter publicista de políticas públicas já existentes.</p>	Expansivo	As proposições publicistas expansivas dizem respeito às propostas que buscam aumentar o fundo público para a educação pública, provendo mais recursos ou implicando no aumento do gasto público com políticas educacionais publicistas.
	Redistributivo	Proposições que fortalecem o caráter publicista da educação, provêm mais recursos para a educação pública, mas ao mesmo tempo enfraquecem, retiram recursos ou aumentam os custos do setor privado.
	Regulador	São as proposições que tratam da regulação de políticas e programas já existentes, sem implicar no ganho ou perda de recursos, mantendo seu caráter publicista ou redistribuindo recursos e fundos dentro do âmbito público ou entre políticas públicas.
	Compensatório	Proposições que buscam aumentar o fundo público compensando perdas com políticas de desoneração, gastos privados ou diminuindo custos privados das políticas educacionais publicistas.
<p>Privatista: Proposições que, em geral, contribuem para a expansão, o fortalecimento e a manutenção da oferta educacional pelo setor privado, ou que deleguem ao setor privado responsabilidades do Estado na prestação do serviço educacional, através de parcerias, convênios, compra de vagas e transferências de recursos públicos. As proposições privatistas intensificam ou mantêm a perspectiva mercadológica da educação, enquanto produto a ser ofertado para consumidores, substituindo a ideia da educação como direito do cidadão. Além</p>	Expansivo	Incrementa o gasto público com educação privada, provendo novas fontes de recursos para políticas ou programas privatistas, favorece o gasto individual no mercado educacional, reduz os custos da educação privada, ou dispõe sobre a utilização de recursos já existentes para fins de prestação da educação privada, sem que isso implique em redução efetiva e direta dos recursos para a educação pública.
	Expansivo - espoliador	Reduz efetivamente recursos do fundo público da educação em benefício da educação privada, ou favorecendo a substituição de responsabilidades públicas por serviços privados, aumentando seu

<p>disso, comprometem o caráter da universalidade e da gratuidade do direito à educação, seja pela delegação direta ao mercado, seja pela inclusão na lógica da solidariedade burguesa, inerente ao chamado Terceiro Setor. Dentro da perspectiva do financiamento da educação, as proposições privatistas estão relacionadas à diminuição do fundo público, ao uso de recursos públicos para a educação privada, ao aumento do gasto tributário, diminuindo a arrecadação e consequentemente os recursos vinculados para a Educação, à desregulamentação do setor privado ou à manutenção do caráter privatista de políticas públicas já existentes.</p>		<p>financiamento, reduzindo seus custos ou favorecendo o aumento de matrículas na rede privada.</p>
	Redutor	<p>Favorece os processos de privatização da educação ao diminuir os recursos do fundo público, reduz a capacidade orçamentária e a autonomia do Estado para a garantia do direito à educação, sem que isso implique em aportes diretos na educação privada.</p>
	Regulador	<p>São as proposições que tratam da regulação de políticas e programas já existentes, mantendo seu caráter privatista. Amplia o público e beneficiários de programas ou redefine regras de funcionamento e gestão, mantendo a educação privada como via de acesso dos cidadãos aos serviços educacionais.</p>
	Parceria	<p>Proposições que implicam ou remetam à realização de parcerias ou convênios entre o Estado e setores privados para a execução de determinado serviço ligado à política educacional, além de permitirem a permeabilidade dos interesses privados no interior das instituições e políticas educacionais por meio de parcerias.</p>
	Outros	<p>Proposições que estabelecem outras formas de privatização e implicações que não se enquadrem nas demais categorias.</p>
<p>Contraditório: Proposições que apresentam aspectos que fortalecem a educação pública, provêm mais recursos para o fundo público, implicam em aumento do gasto público com educação pública; mas ao mesmo tempo possuem aspectos e dispositivos que favorecem a educação privada, expandam o gasto público com educação privada, ou intensifiquem alguma dimensão da</p>	Regulador	<p>Diz respeito às proposições que propõem algum tipo de regulação ao mercado educacional privado, vetando e limitando cobranças indevidas, taxas, mensalidades etc., sem com isso coibir seu funcionamento ou favorecer diretamente a educação pública.</p>

privatização.		
---------------	--	--

Fonte: O autor
Elaboração própria

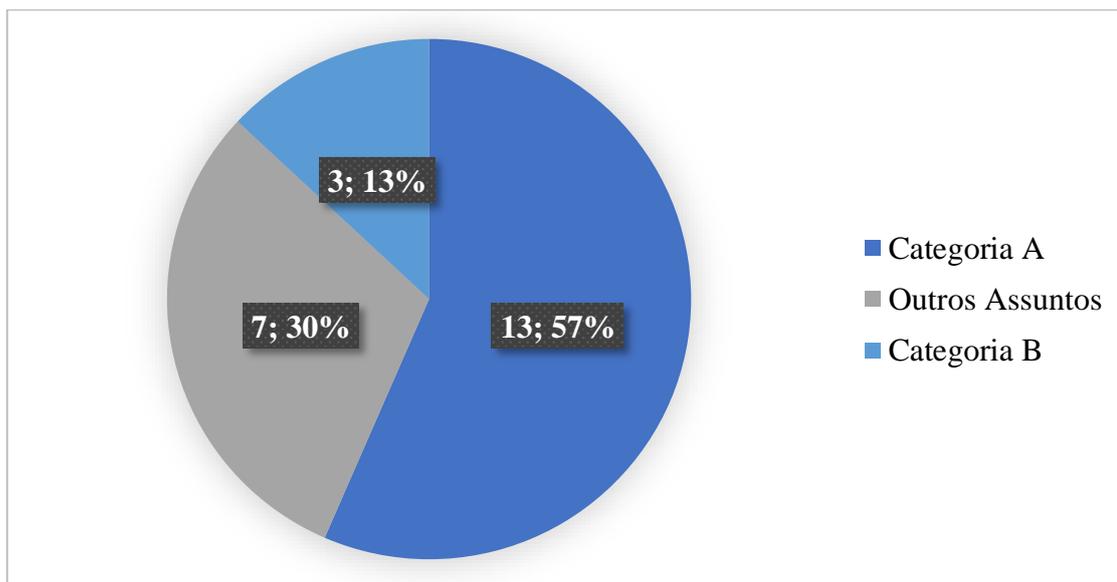
É fundamental pontuar que as subcategorias propostas não são absolutas ou herméticas, ou seja, uma mesma proposição pode ter aspectos ligados a mais de uma subcategoria. Porém, para efeitos do trabalho de análise dos impactos privatistas ou publicistas de cada proposição buscou-se categorizá-la a partir do aspecto que lhe fosse mais marcante entre as subcategorias apresentadas.

(a) Propostas de Emenda à Constituição

Quanto às Propostas de Emenda à Constituição, a busca de proposições através das palavras-chave retornou um total de 25 proposições, das quais 23 foram apresentadas por deputados. Deste total, 16 PECs estavam relacionadas ao tema do financiamento da educação e/ou implicavam alterações relacionadas aos recursos para a área e seu financiamento. As PECs com implicações no financiamento da educação foram organizadas de acordo com as categorias propostas por Martins (2012, p. 51) em dois grupos, sendo A), “as iniciativas voltadas para políticas gerais de financiamento das políticas públicas educacionais” e B) as “iniciativas sobre programas e instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos”¹⁶. O gráfico abaixo ilustra a distribuição total das proposições a partir destas categorias.

¹⁶ Os temas, objetos e implicações próprias de cada uma dessas categorias foram apresentados anteriormente na página 59

Gráfico 1 – Propostas de Emenda à Constituição apresentadas por deputados - 55ª Legislatura



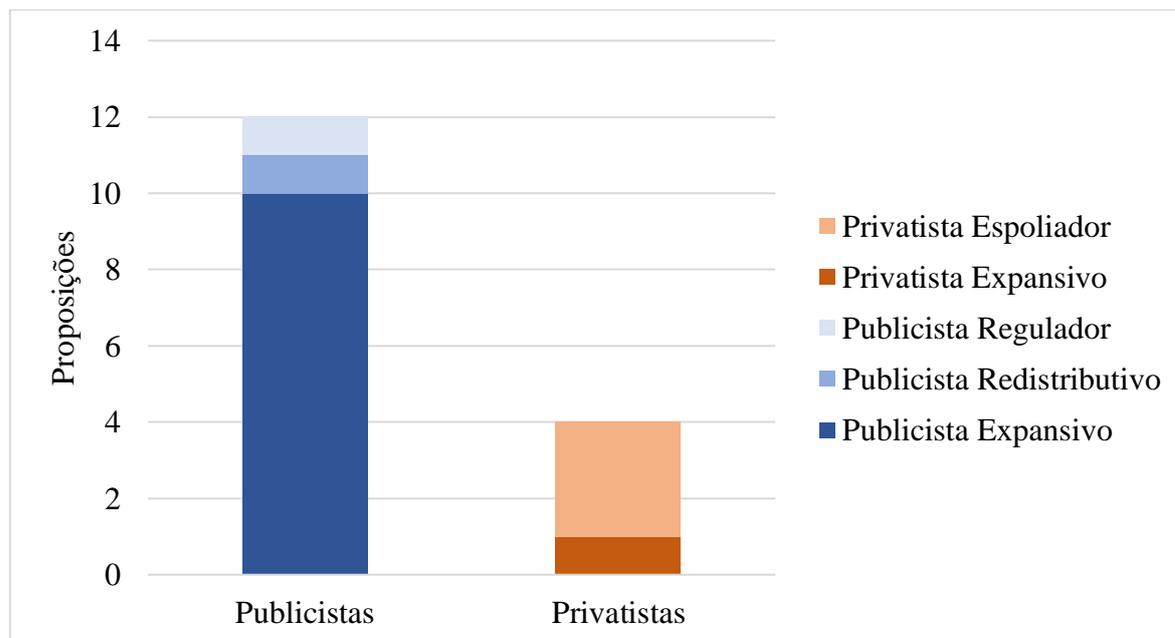
Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria¹⁷

As proposições ligadas ao financiamento da educação representam 70% do total de proposições apresentadas por parlamentares que direta ou indiretamente estejam vinculadas ao tema da educação. Do total de 16 proposições ligadas ao financiamento, 13 delas, cerca de 80%, referem-se a políticas gerais de financiamento da educação, refletindo o próprio caráter estruturante pretendido no texto constitucional.

Em relação ao conflito entre posições e projetos publicistas e privatistas, houve, no caso das PECs, uma maioria de manifestações de caráter publicista visando ao aumento de recursos para a educação pública. De forma que 12 das 16 proposições relativas a financiamento da educação apresentaram algum tipo de implicação publicistas, enquanto apenas 4 favoreceram processos privatistas, conforme mostra o gráfico abaixo:

¹⁷ Todas as estatísticas de produções legislativas foram produzidas com base em relatórios da própria Câmara dos Deputados (2015, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2019a, 2019b).

Gráfico 2 – Classificação das PECs apresentadas por parlamentares - 55ª legislatura



Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

A maioria das Propostas de Emenda à Constituição buscou expandir o fundo público da educação, provendo mais recursos para a área. Chamam a atenção, nesse sentido, as PECs 15/2015, da deputada Raquel Muniz (PSC), e 149/2015, de autoria do deputado Danilo Forte (PSB), que buscam a constitucionalização do Fundeb, para além do caráter de política transitória, cuja vigência encerra-se ao final de 2020. A presença destas proposições revela a permanência da chamada política de fundos (VIEIRA; VIDAL, 2015), como alternativa para o financiamento da educação pública no país e para a correção das desigualdades. No caso da PEC 149/2015, há a inclusão de significativos avanços como a proibição de retrocessos em matéria educacional – apontando que há certa instabilidade quanto ao financiamento da educação – e o aumento da complementação financeira da União ao Fundo.

Entretanto, a PEC 15/15 apresentou significativa relevância no processo político em torno do financiamento da educação na Câmara dos Deputados, evidência disto foi a constituição de Comissão Especial destinada ao debate e à apreciação da proposta. Porém, antes que houvesse deliberação da matéria na Comissão Especial, chegou ao fim a 55ª legislatura, levando ao arquivamento da proposição. Com o início da 56ª legislatura, em 2019, houve o desarquivamento da PEC e a constituição de uma nova Comissão Especial, reiniciando-se sua tramitação.

É importante pontuar que esta proposição centralizou grande parte dos debates em torno do financiamento da educação por meio do Fundeb, na Câmara dos Deputados. Com

efeito, dois pontos chamam atenção, primeiro que há uma demanda pela constitucionalização e manutenção do Fundo, de caráter publicista; segundo que, ao mesmo tempo, o insucesso em concluir a tramitação da proposta revela os conflitos que permeiam o processo, como o debate em torno do tamanho da complementação da União ao Fundo.

Portanto, apesar de haver a intenção publicista na manutenção desta política, sua não-apreciação aponta para conturbações e conflitos no processo de tramitação, relacionadas ao desenho da política, que podem colocar em xeque elementos fundamentais do financiamento do fundo. Dessa forma, a possível constitucionalização do Fundo não está isenta de significar ameaças privatistas e retrocessos no financiamento da educação pública, estando sujeita a correlação de forças entre os dois campos.

Dentro das proposições publicistas expansivas, três delas – PECs 352/2017, 364/2017 e 369/2017, respectivamente dos deputados Professora Marcivânia (PCdoB), Juscelino Filho (DEM) e Carlos Andrade (PHS) – incluem a educação dentro dos 50% dos valores de emendas parlamentares impositivas anteriormente destinados exclusivamente à saúde, conforme definido pela Emenda Constitucional 86 de 2015. Outras duas propostas – PECs 20/2015, do deputado Pedro Cunha Lima (PSDB) e 402/2018, do deputado Moisés Diniz (PCdoB) – referem-se a políticas relacionadas ao pagamento e à carreira dos profissionais da educação, como a instituição do Magistério Público Nacional e a federalização dos professores estaduais e municipais, a serem pagos pela União. Há ainda uma proposta – PEC 45/2015, do deputado Osmar Bertoldi (DEM) – de caráter publicista regulador, que destina 10% dos recursos vinculados à educação para o atendimento educacional especializado, visto que não aumenta nem reduz recursos, apenas redireciona parte do fundo já existente.

Foram encontradas, ainda, duas Propostas de Emenda à Constituição – 373/2017, do deputado Pedro Uczai (PT), e 345/2017, do deputado Givaldo Carimbão (PHS) – de caráter publicista que demonstram o conflito de classe e frações de classe no interior do aparelho estatal em torno da definição do tamanho e das funções do Estado, e da garantia do direito à educação através de políticas públicas estatais.

A PEC 373/2017 tem como objetivo retirar a educação, ou melhor, o orçamento ligado à educação, do escopo do Novo Regime Fiscal, medida extremamente neoliberalizante, instituída pela Emenda Constitucional 95, já apresentada no Capítulo 1. A PEC mostra que, apesar do logro das classes dominantes em aprovar o Novo Regime Fiscal, há resistências e lutas em relação à política já estabelecida. Além disso, aponta o reconhecimento da

precarização promovida pela implantação de políticas neoliberais estruturais na área da educação, comprometendo o exercício da função pública do Estado.

A PEC 345/2017 também expressa uma tensão central do conflito entre público e privado na educação: a gratuidade do ensino público. Compreendida como publicista redistributiva, a PEC 345/2017 reforça o preceito constitucional da gratuidade da educação pública, e objetiva quais tipos de cursos não podem ser cobrados (reafirma os cursos de pós-graduação lato sensu e extensão), visando inibir possíveis brechas privatistas. A necessidade e o significado desta proposta ficam claros quando duas das PECs privatistas – 314/2017, do deputado Alex Canziani (PTB) e 366/2017, do deputado Andrés Sanchez (PT) – intentam justamente contra a gratuidade da educação pública, ao menos na Educação Superior.

A primeira delas prevê o fim da gratuidade de cursos de extensão e especialização em estabelecimentos oficiais. A proposta, no entanto, foi devolvida ao autor por se tratar de matéria já deliberada pela Câmara na mesma sessão legislativa. Isto porque outra PEC desde mesmo parlamentar, a PEC 395/2014, de conteúdo semelhante a PEC 314/2017, não conseguiu os votos suficientes para ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, conforme será mostrado na próxima seção.

A segunda proposta apresentada, a PEC 366/2017, visava ao fim da gratuidade da educação superior em estabelecimentos oficiais e à cobrança de mensalidades de acordo com a renda do estudante. Tal proposta incorpora a lógica mercantil à educação superior pública, substituindo o horizonte do direito à educação, que pressupõe a universalidade e a gratuidade (OLIVEIRA, 1995; CURY, 2008), pela ótica da mercantilização. Instrumentos do neoliberalismo, propostas como essas constituem elementos centrais da agenda de organismos como o Banco Mundial (2017) para a política educacional brasileira.

No entanto, a PEC em questão evidencia não apenas o conflito publicista-privatista na Câmara dos Deputados, opondo proposições de caráter radicalmente contrários, que são refrações de disputas que ocorrem também fora do parlamento, mas ao mesmo tempo revela as contradições existentes no próprio seio da representação política. Prova disso é que a PEC 366/2017 foi retirada pelo autor após grande repercussão da proposta no campo social e da pressão de seu partido, o Partido dos Trabalhadores¹⁸, para que a proposição fosse retirada. Chama atenção a contradição que um deputado eleito por um partido de centro-esquerda, que

¹⁸ Disponível em: <<https://www.pt.org.br/nota-da-bancada-do-pt-na-camara/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

pretende representar as lutas populares da classe trabalhadora, tenha apresentado proposta que vá na contramão da garantia do direito à educação.

Outras duas Propostas de Emenda à Constituição podem ser compreendidas como manifestações privatistas no campo da Educação. A PEC 403/2018, do deputado Moisés Diniz (PCdoB), considerada como privatista expansiva, destina 10% das emendas parlamentares ao orçamento da União para o pagamento de bolsas de estudos em universidades privadas. A proposta constitucionaliza umas das principais práticas privatizantes na educação superior, o financiamento público de matrículas privadas. Além disso, passa a garantir de forma constitucional recursos para o pagamento de bolsas em instituições privadas.

Já a PEC 404/2018, de mesma autoria que a anterior, passa a isentar de Imposto de Renda os professores das redes pública e privada de ensino, com isso reduzindo a arrecadação do fundo público da educação através dos recursos constitucionalmente vinculados ao IR arrecado pelo Estado. Ao mesmo tempo, reduz custos em relação ao exercício do magistério na educação privada, beneficiando os profissionais que atuam em instituições privadas, o que vai caracterizar seu caráter espoliador, juntamente com a redução direta do fundo público. A medida também substitui políticas diretas de valorização do magistério público, tal como as apresentadas anteriormente, por benefícios indiretos baseados em gasto tributário.

Tanto a PEC 403/2018 como a 404/2018, ambas de autoria de um mesmo deputado do Partido Comunista do Brasil, partido de centro-esquerda, reforçam a presença das contradições no interior de partidos políticos, no tocante ao conflito entre público e privado na educação.

Quanto à distribuição partidária das Propostas de Emenda à Constituição em relação ao alinhamento privatista ou publicista, apresentaram proposições publicistas deputados dos seguintes partidos: PT (1), PMDB (2), PHS (2), PSB (1), PSC (1), DEM (2), PCdoB (2), PSDB (1); já os partidos que apresentaram proposições privatistas foram PT (1), PCdoB (2) e PTB (1). Percebe-se, a partir dos dados, a contradição existente no interior das forças políticas e representações de classes existentes na disputa entre público e privado, ao menos em relação ao texto constitucional. Observa-se que deputados de partidos de diferentes espectros ideológicos e de diferentes alinhamentos na luta de classes apresentaram proposições publicistas no que tange ao financiamento da educação. Contrariamente ao que se esperava, devido à convergência dos partidos de direita com a agenda neoliberal, a maioria das PECs

privatistas foram apresentadas por parlamentares de partidos de esquerda, a saber, PT e PCdoB.

A apresentação e análise das Propostas de Emenda à Constituição revelaram alguns pontos importantes: 1) o tema do financiamento da educação foi central entre as propostas apresentadas por deputados, equivalendo a 70% das proposições que versavam sobre educação; 2) o conflito entre posições publicistas e privatistas mostrou-se presente a partir da análise das PECs, ficando clara a tensão em ao menos dois pontos: gratuidade da Educação Superior Pública e política fiscal do Estado; 3) houve uma maioria de Propostas de Emenda à Constituição de caráter publicista, equivalendo a 75% das proposições de financiamento, com destaque para o Fundeb, pagamento e carreira de pessoal da educação e vinculação de emendas parlamentares à educação; 4) as propostas privatistas revelaram a intenção de constitucionalizar políticas privatistas já consolidadas como isenções tributárias e pagamento de bolsas; 5) uma complexidade contraditória em relação à atuação dos deputados referentes ao enquadramento de suas vinculações partidárias e apresentação de PECs de sua autoria.

Portanto, pelo menos no que tange a iniciativa legislativa de deputados, a educação pública, enquanto um direito da cidadania, esteve como pano de fundo da maioria das Propostas de Emenda à Constituição. Entretanto, é importante pontuar não apenas as proposições privatistas que foram apresentadas, mas também a não-ação parlamentar, ou melhor, a não-apresentação de iniciativas legislativas para reverter pontos-chaves do privatismo que, historicamente, fazem parte do texto constitucional, conforme já exposto no capítulo anterior (VIEIRA, 2008a). De toda forma, a Constituição Federal, tanto no processo constituinte, como ao longo dos anos subsequentes, permanece sendo território em constante disputa entre privatistas e publicistas no parlamento. Os efeitos e vitórias nestes conflitos incidem diretamente no financiamento da educação pública e, conseqüentemente, na garantia ou não do direito à educação, reflexos das relações de forças entre as classes e frações de classe no país.

(b) Projetos de Lei Complementar

Diferentemente do trabalho de Ricardo Martins (2012), que tomou como objeto de estudo apenas Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, esta pesquisa também se debruçará sobre os Projetos de Lei Complementar (PLP). Justifica-se a inclusão dos PLPs por

serem proposições com potencial para serem transformadas em legislação efetivas, além de serem projetos que visam regulamentar dispositivos do texto constitucional.

A busca de Projetos de Lei Complementar através das palavras-chave no site da Câmara dos Deputados retornou um total de 33 proposições, cuja autoria remete a deputado ou à Comissão parlamentar da Câmara dos Deputados. Deste total, 73%, equivalente a 24 PLPs, estavam relacionados ao tema do financiamento da educação e/ou implicavam alterações relacionadas aos recursos para a área e seu financiamento.

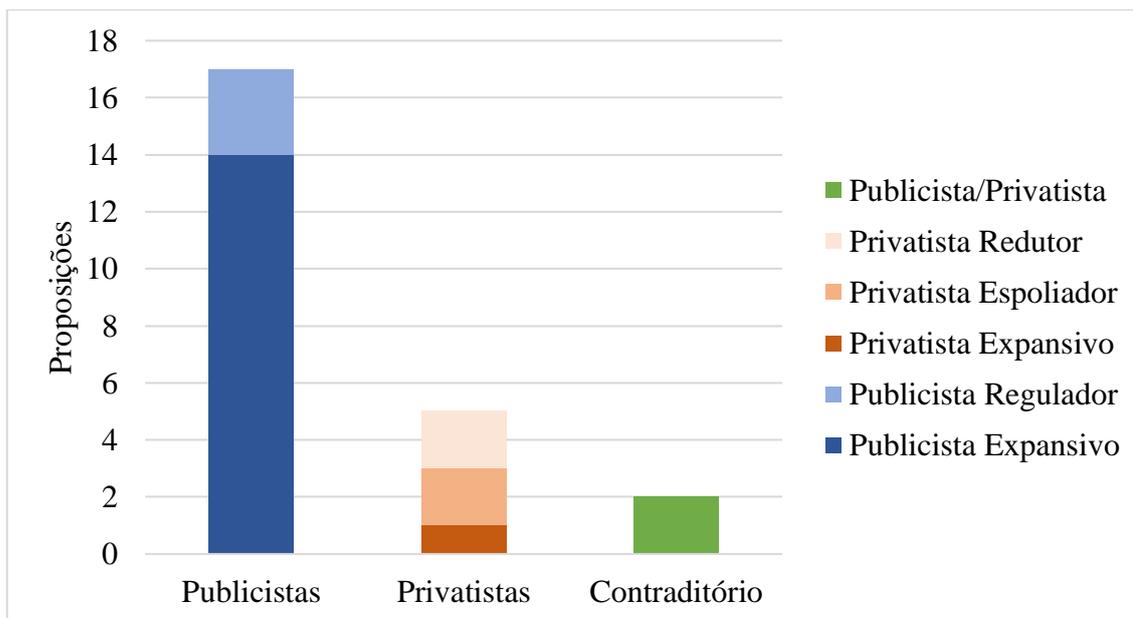
Ao todo 24 projetos apresentam algum tipo de impacto relacionado ao financiamento da educação, representando 73% do total de proposições, e que de alguma forma se vinculam ao tema da educação, conforme as palavras chaves propostas. Assim como nas Propostas de Emenda à Constituição analisadas, o financiamento da educação, a distribuição, a alocação e a disputa de recursos foram pontos centrais nas iniciativas legislativas de Projetos de Lei Complementar.

A presença de posições e propostas com implicações publicistas e privatistas também caracterizou o conteúdo dos PLPs analisados. Houve uma maioria de proposições de caráter publicistas, de forma que 17 dos 24 projetos encontrados, equivalente a 70% das proposições ligadas ao financiamento da educação, implicavam em medidas ou políticas que favoreceriam a educação pública, através da expansão do fundo público, ou da regulação de políticas já existentes. A grande maioria das proposições publicistas – 85% delas – foi categorizada como expansivas, enquanto o restante era de caráter regulador.

Foram encontradas 5 proposições classificadas como privatistas, correspondendo a 20% das proposições ligadas ao tema do financiamento. Identificaram-se proposições privatistas de face expansiva, redutora e espoliadora. Além das proposições eminentemente publicistas e privatistas, foram encontradas dois PLPs, cujos conteúdos, de forma contraditória, apresentam tanto dimensões em benefício da educação pública, quanto aspectos que favorecem processos de privatização.

O gráfico abaixo ilustra os achados apresentados acima:

Gráfico 3 – Classificação dos PLPs apresentadas por parlamentares - 55ª legislatura



Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Dentre as proposições publicistas identificadas, parte significativa delas objetivam alterar dispositivos de uma mesma norma legal: a Lei Complementar 101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este texto legal surge no forte contexto de neoliberalização do Estado brasileiro, promovido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, através do mote da reforma administrativa do Estado, orientada a partir da visão gerencialista, e sob a influência da agenda de organismos multilaterais (ARELARO, 2008).

Além de uma série de medidas relacionadas ao controle dos gastos públicos, que comprometem a ação dos entes federados em favor do desenvolvimento de políticas sociais, engessando o exercício da função pública do Estado, a LRF coloca um limite percentual em relação à receita do ente federado para gasto com pessoal. Essa restrição ataca diretamente políticas sociais, cuja execução depende essencialmente da ação de pessoal para se efetivar, como saúde e educação. Com efeito, a LRF abriu um quadro de intenções e possibilidades para a realização de parcerias público-privado visando a terceirização de parcela de atividades do funcionalismo público, visto que tais contratações não eram inseridas no computo dos gastos com pessoal (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Um dos vértices estruturais do neoliberalismo no Estado brasileiro, a LRF compromete diretamente o direito à educação no país, posto que inviabiliza políticas de valorização e carreira para os profissionais da educação. A lei também impossibilita a

contratação de pessoal necessário para atendimento com qualidade da demanda educacional, bem como o cumprimento do Piso Nacional do Magistério.

É significativo, portanto, que ao menos 7 proposições - todas de caráter expansivo – do total de 17 proposições publicistas versem sobre alterações na referida lei. Tais proposições revelam a manifestação de resistências, ainda que pontuais, a este vértice do neoliberalismo brasileiro, e como áreas como a educação são severamente comprometidas. Há, dessa forma, um conflito ao menos no que tange ao financiamento da educação em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estes 7 Projetos de Lei Complementar, em alguma medida, visam à retirada dos gastos ou parte dos gastos com o pessoal da educação do limite imposto pela Lei Complementar 101. O PLP 530/2018, do deputado Danilo Cabral (PSB), excluiu do limite de gastos com pessoal os valores necessários para o cumprimento do Piso Nacional do Magistério, já o PLP 396/2017, de autoria do deputado Flavinho (PSB) deixa de fora do limite dos municípios e estados todo o gasto com professores, enquanto os 51/2015 e 57/2015, ambos do deputado Elizeu Dionísio (SD) excetua todo o gasto com pessoal da educação (e da saúde também) do cômputo relativo ao limite imposto. Outras duas proposições versam sobre a retirada de parcelas de recursos ligados ao Fundeb do limite de gastos com pessoal.

Percebe-se, portanto, que aspectos da LRF ligados ao financiamento da educação constituem conflito relevante na disputa entre concepções publicistas e privatistas da política pública educacional e em relação ao desempenho das funções públicas e privadas do Estado. Esta disputa remete ao conflito de classes que toma palco a partir deste Lei, no contexto do Estado neoliberal, visto que implica em alterações diretas no mundo do trabalho e na precarização das relações de produção a partir da terceirização. Além destes pontos, há o comprometimento da qualidade da oferta da educação pública pelo Estado, favorecendo o deslocamento dos serviços educacionais para o mercado.

Quanto às proposições publicistas expansivas, chamam atenção ainda dois PLPs – 214/2015, de autoria do deputado Ronaldo Carletto (PP), e 501/2018, de autoria das deputadas Laura Carneiro (DEM) e Carmen Zanotto (PPS) – que objetivam vedar o contingenciamento pelo governo federal de recursos ligados à educação. Compreendendo os contingenciamentos orçamentários realizados pelo governo como instrumentos de fortalecimento de sua função privada, visando garantir superávit e a inviolabilidade do pagamento dos gastos financeiros, tais iniciativas legislativas figuram como resistências de

parcela da função pública do Estado. Destaca-se o fato de que ambos os projetos foram apresentados por parlamentares filiados a partidos ideologicamente situados à direita. Outro PLP, o 429/2017, do deputado Caio Nárcio (PSDB), de caráter publicista regulador, também objetiva evitar o contingenciamento de parcela de recursos da educação. A proposição dispõe que os recursos arrecadados pelas Instituições de Educação Superior públicas poderão ser utilizados apenas por elas mesmas, não sendo possível aplicação de limites a empenhos e movimentações, nem contingenciamentos.

Outras três proposições publicistas expansivas visam aumentar diretamente o fundo público para educação. Os PLPs 164/2015, do deputado Bacelar (PTN), e 256/2016, do deputado Ronaldo Carletto (PP), versam sobre a destinação de recursos públicos recuperados de desvios de corrupção e através de delações premiadas para a área da educação. Já o PLP 6/2015, de autoria do deputado Hissa Abrahão (PPS), regulamenta dispositivo constitucional importante, o Imposto sobre Grandes Fortunas, e direciona 50% dos recursos arrecadados para a educação básica. Estas proposições transparecem a intenção de elevação dos recursos disponíveis para a educação, que necessariamente passaram pelo fundo público.

Os Projetos de Lei Complementar marcadamente privatistas propõem a manutenção e a ampliação de medidas já conhecidas do escopo privatista na educação. A maioria deles está ligado ao aumento do gasto tributário, a partir de isenções e reduções de tributos, inclusive de caráter espoliador. Como, por exemplo, o PLP 467/2017, de autoria da deputada Mariana Carvalho (PSDB), que isenta de IPI painéis fotovoltaicos para escolas públicas e privadas, de forma que além de reduzir a arrecadação do fundo público para a educação pública, também diminuiu custos da educação privada. Outra proposição de caráter privatista espoliador é o PLP 433/2017, de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB), que prevê imunidade tributária para “entidades beneficentes” que atuem em áreas sociais, inclusa a educação. A proposta reduz a arrecadação de tributos, ou seja, diminui os recursos que seriam destinados à educação pública a partir das vinculações constitucional, diminuindo também os custos de instituições privadas enquadradas no chamado Terceiro Setor, e contribuindo para a promoção da transferência de responsabilidades e de recursos do Estado para o setor privado.

Foram apresentadas ainda duas proposições de caráter contraditório entre os aspectos publicistas e privatistas que propõem. É o caso do PLP 412/2017, de autoria do deputado José Guimarães (PT), que proíbe a execução de novas renúncias fiscais em ano que haja déficit fiscal no orçamento da União, além da revisão de renúncias já estabelecidas. As renúncias fiscais compõem o gasto tributário e abrem mão da arrecadação de tributos que direcionariam

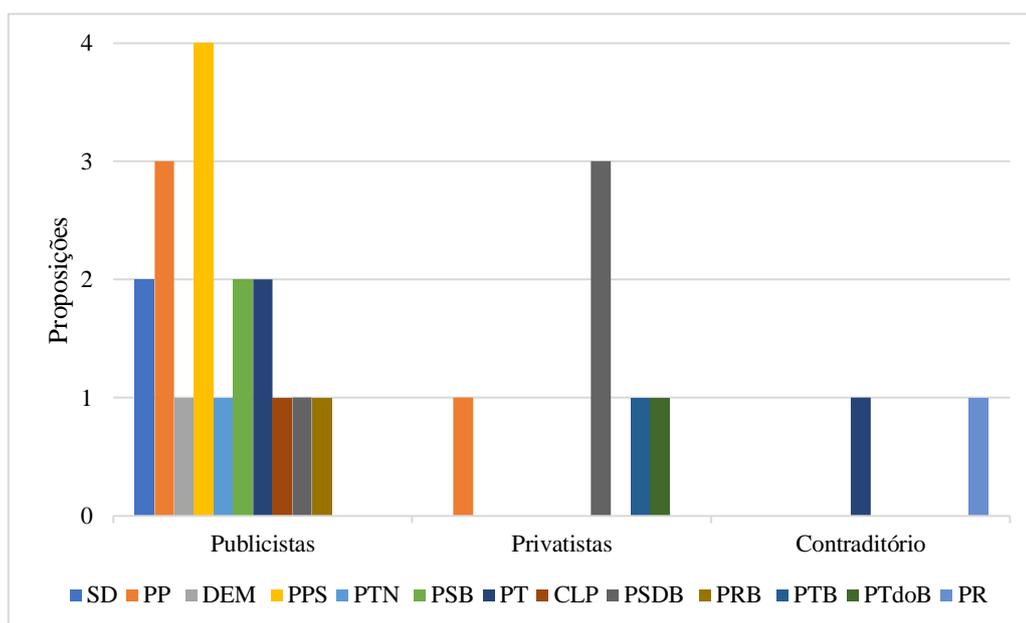
recursos para o fundo público da educação. Entretanto, a proposição prevê a exceção de renúncias fiscais em áreas sociais, inclusive na educação, mantendo a possibilidade de utilização do gasto tributário como ferramenta operacional de políticas privatistas, como o Prouni, que se funda na renúncia fiscal.

Outro PLP de caráter eminentemente contraditório é o 434/2017, do deputado Jorginho Mello (PR). A proposição prevê a criação de uma Loteria Estadual com o objetivo de financiar a educação. Apesar de expandir o fundo público destinando parcela dos recursos para o pagamento de bônus a professores e melhorias e equipamentos para escolas, o PLP destina uma parte da arrecadação para o pagamento de bolsas de estudos diretamente para IES privadas. Além disso, o projeto prevê a contratação de empresa privada para realizar o ranqueamento de escolas a partir do desenvolvimento de alunos.

Proposições como estas mostram que, por vezes, é tênue a linha entre os movimentos publicistas e privatistas manifestos a partir de determinados projetos, e que a ação parlamentar de iniciativa legislativa é marcada por contradições contidas em um mesmo documento ou entre posições expressas em diferentes momentos. Entretanto, não são apenas estas as contradições resultantes da análise dos PLPs.

Ao observarmos a distribuição da autoria das proposições a partir dos partidos políticos, aos quais pertencem os deputados que apresentaram os projetos, percebe-se, tal como no caso das PECs, algumas contradições. O gráfico abaixo apresenta a quantidade de proposições apresentadas por partido em cada categoria.

Gráfico 4 – Classificação das Proposições apresentadas, por partidos políticos



Em relação às proposições publicistas há grande diversidade de partidos que apresentaram proposições em alinhamento ao fortalecimento da educação pública. Percebe-se que deputados de partidos de direita, de centro e de esquerda mobilizaram iniciativas legislativas publicistas. Chama atenção que parte significativa das proposições publicistas foram apresentadas por parlamentares de partidos de centro e de direita, evidenciando mais uma vez as contradições que permeiam a representação política e a ação dos sujeitos no interior do Estado, ao menos em relação à iniciativa legislativa.

Alguns casos podem estar mais alinhados à iniciativa pessoal do parlamentar na área da educação, como é o caso da deputada Pollyana Gama (PPS) que apresentou duas proposições publicistas, e do deputado Ronaldo Carletto (PP) que apresentou três proposições, do que a manifestação ou relação do partido em si com posições publicistas. A relativamente baixa quantidade de PLPs apresentados dificultam afirmações mais categóricas sobre tais relações.

Já em relação às proposições classificadas como privatistas, a autoria recai sobre parlamentares pertencentes a partidos situados à direita no espectro político e ideológico, com destaque para o PSDB, que teve 3 proposições apresentadas. Há ainda uma proposição privatista apresentada por outro deputado do PP, o que realça ainda mais a complexidade das contradições que envolvem o posicionamento parlamentar em relação ao conflito público-privado.

A apresentação e a análise dos Projetos de Lei Complementar revelaram alguns pontos relevantes: 1) questões ligadas ou que implicavam no financiamento da educação ocuparam papel relevante no conteúdo dos PLPs analisados, estando presentes em 73% das proposições que versavam sobre educação; 2) há expressão do conflito público-privado através das proposições, implicando na disputa das funções do Estado e na luta de classes e frações de classe, com destaque para os projetos que alteram dispositivos da LRF e que vedam contingenciamento de recursos da educação; 3) houve uma maioria de Projetos de Lei Complementar de caráter publicista, equivalendo a 70% das proposições de financiamento, com destaque para proposições que expandiam o fundo público para a educação e que aumentavam a possibilidade de gastos públicos com educação; 4) as iniciativas privatistas mostraram-se alinhadas a medidas privatistas já existentes, como a expansão do gasto tributário em prejuízo da educação pública, e para a ampliação de benefícios e redução de

custos para o Terceiro Setor; 5) foram encontrados PLPs de conteúdo contraditório, apresentando tanto aspectos publicistas, como privatistas; 6) identificaram-se contradições na relação entre partidos políticos e autoria de proposições publicistas, enquanto as proposições privatistas tiveram como autores deputados de partidos de direita, alinhados com a agenda neoliberal.

Portanto, em relação aos PLPs é possível inferir que há continuidade de resistência, ao menos em termos de iniciativa legislativa, contra um dos pontos-chave do neoliberalismo no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal. A disputa no interior do Estado, no aparelho parlamentar, elucida a disputa pelas próprias finalidades do Estado e a sua relação com as classes e frações de classe. Os impactos dessa legislação na educação comprometem não somente o direito à educação, mas a capacidade do Estado em garantir efetivamente esse direito. Ao mesmo tempo, concepções privatistas manifestam-se em favor da redução dos custos do setor privado e da consequente diminuição do fundo público.

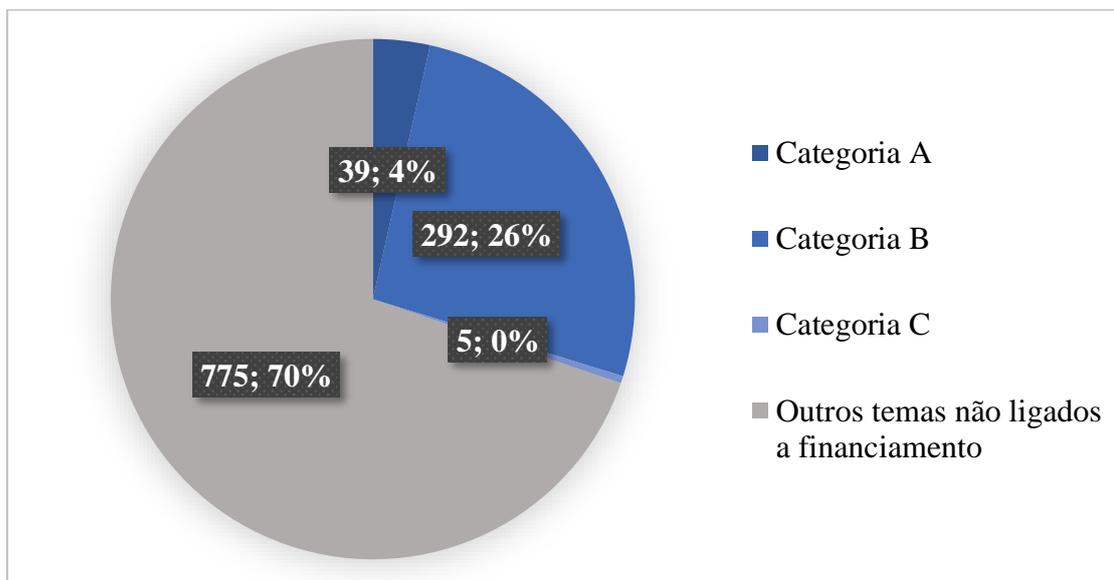
(c) Projetos de Lei

A pesquisa das proposições no site da Câmara dos Deputados, conforme procedimentos apresentados, retornou um total de 1.168 Projetos de Lei, sendo 1.103 de autoria de deputados(as) ou de Comissões da Câmara dos Deputados. As proposições de autoria de Comissões foram incluídas como itens da pesquisa, devido ao fato de terem sido originadas a partir do debate parlamentar e como manifestação de uma coletividade parlamentar relacionada a determinado tema.

Dos 1.103 Projetos de Lei que retornaram da busca com as palavras-chave relacionadas à educação, foram identificadas 336 proposições que implicam em questões ligadas ao financiamento da educação. Estas proposições foram então identificadas e organizadas a partir da categorização proposta por Martins (2012, p. 51), referente à classificação dos Projetos de Lei, divididos da seguinte forma, A) “políticas gerais de financiamento da educação”, B) “programa/instrumento de atendimento a públicos específicos”, e C) “outros programas sociais relacionados à educação”¹⁹. O gráfico abaixo ilustra a distribuição total das proposições a partir das categorias relacionadas ao tema do financiamento.

¹⁹ Os temas, objetos e implicações próprias de cada uma dessas categorias foram apresentados anteriormente na página 61.

Gráfico 5 – Projetos de Lei apresentados por deputados, por temas - 55ª legislatura

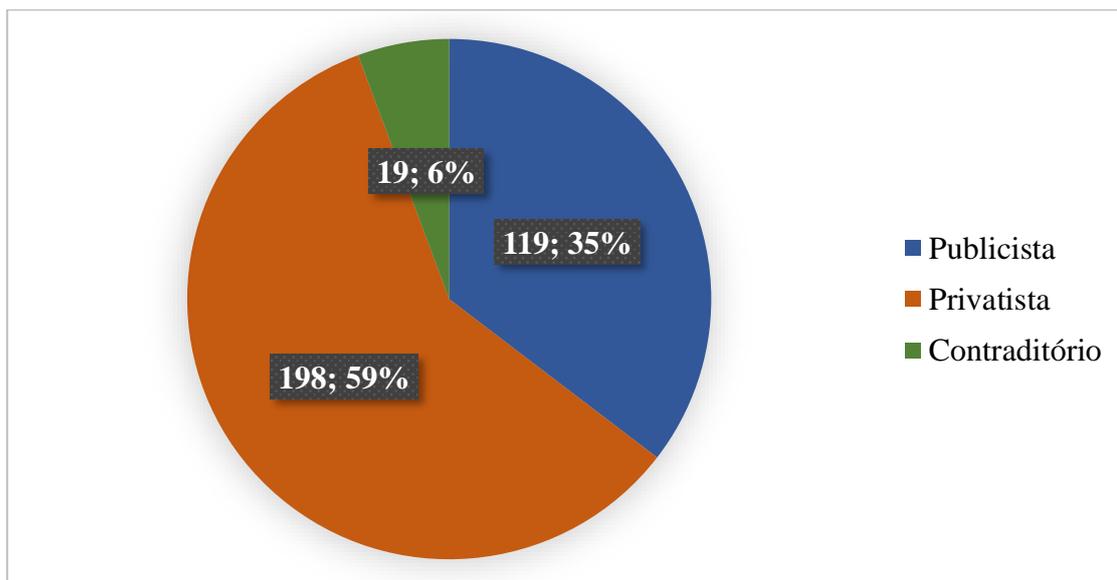


Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

As proposições ligadas ao financiamento da educação representaram 30% do total de proposições apresentadas por parlamentares que direta ou indiretamente estavam vinculadas ao tema da educação. A grande maioria dos Projetos de Lei com impactos no financiamento da educação tratavam sobre programas e instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos, correspondendo a 87% desse rol de proposições. Em seguida, apareceram as iniciativas que versavam sobre políticas gerais de financiamento da educação, equivalente a 12% dos PLs sobre financiamento, e uma minoria residual de projetos sobre outros programas sociais ligados à educação.

Diferentemente dos outros tipos de proposições analisadas, em relação aos Projetos de Lei houve maioria de projetos classificados como privatistas, com base nas categorias propostas no início deste capítulo. Apesar disso, houve ainda significativo número de iniciativas de viés ou com implicações publicistas em relação ao financiamento da educação. Registrou-se também a presença de proposições de caráter contraditório, aquelas que apresentam aspectos que fortalecem a educação pública, mas ao mesmo tempo possuem aspectos e dispositivos que favorecem a educação privada. O gráfico abaixo apresenta os números relativos aos Projetos de Lei classificados em cada categoria.

Gráfico 6 – Projetos de Lei relacionados a financiamento da educação – por categoria



Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Percebe-se, a partir dos dados expostos, que a maioria das iniciativas de Projetos de Lei apresentados por deputados esteve direcionada para benefícios, expansão, valorização ou manutenção da educação privada ou de processos de privatização da educação pública. Ainda assim, houve grande número de proposições publicistas voltadas para a expansão do financiamento e dos gastos em educação pública.

No que tange políticas gerais de financiamento (A), diferentemente da proporção geral, houve maioria de proposições publicistas. Estas estiveram voltadas principalmente para alterações e implicações no Fundeb (ao menos 6 proposições), ampliação do papel de complementação da União no financiamento da educação junto a outros entes federados (ao menos 6 proposições), e também para a expansão do fundo público da educação através da destinação de recursos oriundos de recuperação legal de perdimentos e desvios (5 proposições).

Ainda em relação aos projetos publicistas voltados para a formulação de políticas gerais de financiamento, dois deles chamam atenção como manifestações de resistências e enfrentamento diante das políticas neoliberais e da radicalização da função privada do Estado. O primeiro, de autoria do deputado Félix Mendonça Júnior (PDT), objetiva destinar 50% da renda do Tesouro Nacional, obtida através de pagamento de participações e dividendos para o FNDE, e não mais para pagamento de juros e amortizações da dívida pública. O segundo, de autoria do deputado João Daniel (PT), apresenta caráter compensatório e visa obrigar a União

a compensar financeiramente áreas atingidas com políticas de desonerações e benefícios tributários, inclusive a educação.

Quanto aos Projetos de Lei privatistas relacionados ao financiamento geral da educação, das 11 proposições identificadas, 8 delas tinham como objetivo incluir novas possibilidades de gastos como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com destaque para a alimentação escolar. Ao aumentar os itens considerados como MDE, as propostas reduzem a necessidade de investimentos públicos em educação para além das vinculações constitucionais.

Houve ainda uma única contradição relacionada ao financiamento geral que dispunha sobre peso maior para a Educação Especial na distribuição do Fundeb. Apesar de ser classificado como política publicista, é necessário pontuar a especificidade do financiamento da educação especial no Brasil, que permite a destinação de recursos públicos para instituições privadas.

Como demonstrado anteriormente, a grande maioria das proposições relativas ao financiamento da educação relacionam-se a programas, políticas e instrumento de atendimento a públicos e temas específicos. As proposições publicistas representaram apenas 30% dos Projetos de Lei com esta finalidade específica, sendo que a maioria delas, 43 propostas, eram referentes a autorização de criação de novas universidades federais, campi universitários ou institutos federais.

É preciso encarar tais projetos como manifestação da intenção parlamentar em expandir à Educação Superior pública no país. A criação de novas universidades ou campi demanda aportes e recursos financeiros para sua execução e manutenção, ampliando assim o gasto público com educação pública através de matrículas públicas. O partido que mais apresentou proposições nesse sentido foi o Partido dos Trabalhadores, com 18²⁰ projetos de lei assinados por deputados do partido. Também se destacaram o PCdoB²¹ e o PMDB, ambos com 5 proposições, e PSDB e PTB, que apresentaram 4 PLs. Além destes, 7 outros partidos apresentaram proposições deste tipo. Ou seja, apesar de ser em grande parte apresentadas por partidos de centro-esquerda, proposições como estas são propostas por deputados de partidos com diferentes posições ideológicas, inclusive de direita.

²⁰ É necessário pontuar que o deputado Reginaldo Lopes apresentou 6 Projetos de Lei idênticos e em sequência criando uma mesma universidade.

²¹ Dois Projetos de Lei em coautoria com deputados petistas.

No entanto, é preciso mencionar que há vício de iniciativa quanto a este tipo de projeto, visto que compete, exclusivamente, ao Poder Executivo dispor sobre este tipo de matéria. Tanto que a Súmula 1/2016²² de Recomendação aos Relatores da Comissão de Educação trata desta questão, e orienta os relatores de projetos de criação de universidades, campi e escolas federais a encaminhar Indicação para o Poder Executivo sobre o tema. Ou seja, a apresentação deste tipo de proposição, por deputados, constitui mais uma iniciativa simbólica do que a possibilidade concreta de expansão da educação pública superior²³. Ainda assim, o fato de a construção de novas instituições públicas de educação superior ter valor simbólico positivo e ser utilizado como estratégia política na atuação parlamentar, elucida o valor publicista deste tipo de iniciativa.

Ainda em relação aos Projetos de Lei publicistas que versavam sobre programas, políticas e instrumento de atendimento a públicos e temas específicos, destacaram-se proposições que indicavam alterações, expansão ou regulação de programas já existentes, como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar), e o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Ao menos 9 projetos de lei trataram destes programas, que atualmente já são importantes instrumentos de financiamento da educação pública, ainda que focalizados, e de distribuição federativa de recursos. Outro tema de destaque foi a Política Nacional de Assistência Estudantil, objeto de 7 proposições publicistas que objetivavam a implantação da política e o financiamento da garantia do direito à educação para o estudante em nível superior.

Três iniciativas publicistas chamaram atenção no que concerne ao conflito entre público e privado diante do recrudescimento neoliberal do Estado. Os projetos de lei 1497/2015, do deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB), e o PL 11077/2018, de autoria do deputado Carlos Henrique Gaguim (DEM), apresentam caráter publicista redistributivo, visto que fortalecem a educação pública ao mesmo tempo que restringem ou enfraquecem possibilidades privatistas. Tais projetos implicam diretamente num dos principais fronts de privatização e da estratégia neoliberal: o Terceiro Setor. Os projetos preveem a retirada do rol de entidades passíveis de serem qualificadas como Organizações Sociais aquelas ligadas às

²² Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos1/sumula-no1-2016-recomendacao-aos-relatores>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

²³ Na 55ª legislatura, não foi aprovado nenhum projeto deste tipo, de autoria parlamentar, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, órgãos subsequentes à Comissão de Educação na tramitação destas matérias.

atividades de ensino, ou seja, restringe diversos processos de privatização através da contratação destas entidades pelo Estado.

Os próprios autores destes projetos de lei, em suas justificações, alegam que a medida visa evitar a terceirização do pessoal do magistério. Tal intenção de inviabilizar possibilidades de terceirização do magistério é também expressa diretamente pelo PL 10.944/2018, também de caráter redistributivo, de autoria da deputada Renata Abreu (PODE), que dispõe categoricamente sobre a proibição de terceirização do magistério.

Já o PL 3456/2015, também do deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB), de caráter publicista redistributivo, trata das parcerias público-privadas em relação às pesquisas promovidas em IES públicas federais. O projeto veda expressamente a realização de parcerias público-privadas por parte das universidades e institutos federais, ressaltando a importância de a pesquisa ser orientada antes de tudo pelo conhecimento a ser agregado e não pelo “proveito econômico da parceria”. Este é um aspecto relevante dos processos de privatização na Educação Superior, sobretudo em relação a sua produção científica, através da captura destas instituições por empresas privadas e da adoção da lógica privada, subvertendo a ideia de autonomia universitária (FARO, 2017).

O conflito com o privatismo, nesse caso, não se dá somente diante da prática concreta que já ocorre, mas também no próprio âmbito das iniciativas legislativas na Câmara dos Deputados, tendo em vista a apresentação do PL 7547/2015, de autoria do deputado Izalci (PSDB). Este projeto dispõe sobre a possibilidade e a regulação das parcerias, de transferências de tecnologia e de demandas de empresas e setor privado junto aos Institutos Federais. Com efeito, as proposições ressaltam duas posições opostas em relação a uma dimensão do conflito entre público e privado na Educação Superior.

Entretanto, mais uma vez a contradição se faz presente, elucidando a linha tênue por onde transitam parte dos atores no conflito público-privado. O deputado autor de duas destas posições significativamente publicistas, Veneziano Vital do Rêgo, foi também o deputado que mais apresentou Projetos de Lei relacionados ao financiamento da educação, sendo a maioria deles (8 PLs) de caráter privatista, e apenas 3 de orientação publicista.

Como exposto acima, a maioria dos Projetos de Lei vinculados ao financiamento da educação apresentaram caráter privatista. A maior parte destes projetos, 186 do total de 198 proposições privatistas, diz respeito a programas, políticas e instrumento de atendimento a públicos e temas específicos. Apesar do grande número de proposições nesta área, houve

concentração de projetos em determinadas políticas, programas e estratégias de privatização, muitas delas já operadas atualmente.

É o caso, por exemplo, das proposições que dispõem sobre a expansão ou exclusão dos limites de dedução no Imposto de Renda de gastos em educação, ou preveem a adição de novos itens, materiais, cursos e modalidades de gastos passíveis de serem deduzidos. Foram encontradas 44 proposições com estes objetivos, sendo que 30 delas apresentaram caráter espoliador, ou seja, não apenas reduzem o fundo público, através do aumento do gasto tributário, como também beneficiam diretamente a educação privada em detrimento da educação pública. Chama atenção que 12 destes projetos eram referentes à dedução de doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas a instituições ligadas à educação, incluindo estabelecimentos públicos, como também do chamado Terceiro Setor.

Deputados do PMDB (9), PSDB (8), PP (7) e PDT (6) foram os que mais apresentaram projetos privatistas nesse sentido, evidenciando que esta posição é mais característica de partidos de direita e centro-direita.

Também foram numerosos os projetos que, por meio do aumento do gasto tributário, objetivavam aumentar ou conceder novas isenções tributárias a bens e serviços, ou que dispunham sobre a concessão de imunidade tributária para determinado setor. Ao todo 32 PLs concediam algum tipo de isenção ou imunidade tributária, sendo que 17 deles foram classificados como espoliadores; em outras palavras, além de reduzir recursos para a educação pública, favoreciam diretamente a educação privada. Além disso, os outros 20 projetos eram de caráter redutor, promovendo a redução da arrecadação tributária e conseqüentemente os recursos destinados para a educação pública.

Os alvos das isenções foram, principalmente, veículos voltados para o transporte escolar, além de produtos da merenda escolar, material e móveis escolares, inclusos objetos e benefícios destinados para professores. Dessa forma, entende-se a elevação do gasto tributário como alternativa de financiamento de pontos específicos ligados à educação, descentralizando sua execução e redirecionando-o para o âmbito do consumo e do mercado.

Quanto à concessão de imunidade tributária, dois projetos de lei chamaram atenção, revelando presença de forças privatistas específicas ligadas a determinados setores. O PL 5169/2016, de autoria do deputado Francisco Floriano (DEM), tem com finalidade estender a imunidade tributária para operações que impliquem em ICMS para as instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos. Já o PL 6044/2016, de autoria do

deputado Otavio Leite (PSDB), estende a imunidade tributária para construções de finalidade social localizadas no mesmo terreno de templos religiosos, abrindo uma série de possibilidades, inclusive para escolas confessionais.

Os partidos com mais deputados que apresentaram projetos voltados para ampliação e concessão de isenções foram PSDB (6) e PMDB (5), além do PP (4), PRB (3), PDT (3) e DEM (3). Neste caso também se destacou a ação significativa de parlamentares de partidos de direita e centro-direita.

A utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) também foi objeto de proposições de caráter privatistas, que buscavam redirecionar e abrir possibilidades de utilização dos recursos por parte do trabalhador para finalidades diversas daquelas às quais o benefício está ligado. Foram sete projetos de lei, de caráter privatista expansivo, que visavam à possibilidade da utilização de recursos do Fundo para gastos privados com Educação Superior, demonstrando a força, a influência e a ação dos setores ligados ao mercado educacional privado.

Corroborando com esse sentido a quantidade de projetos privatistas relacionados aos dois programas mais importantes na expansão privada de matrículas na Educação Superior, o Prouni e o FIES. Foram identificados 16 PLs que têm como objeto o Prouni, sendo que a maioria deles, de caráter privatista regulador, propõe alterações ou mudanças no programa, sobretudo em relação ao aumento do público beneficiado (adiciona idosos, por exemplo), aos critérios de ingresso no programa e à extensão do programa para instituições estaduais e municipais não gratuitas. Destacam-se ainda dois projetos de caráter expansivo, um que concede auxílio-alimentação para os beneficiários do programa, e outro que concede isenção da contribuição previdenciária para as instituições que aderirem ao programa.

Os partidos que mais apresentaram propostas ligadas ao Prouni foram PCdoB (5), PT (2), PP (2) e PR (2). Neste caso, chama atenção o número de proposições apresentadas por partidos de centro-esquerda, revelando contradições centrais e até mesmo históricas, visto que o Prouni foi criado durante o governo petista, do qual também participava o PCdoB. Entretanto, mais do que compreender essa relação como contraditória, é preciso também contextualizá-la dentro de uma posição dialógica com o viés inclusivo deste programa, ainda que pela lógica privada. Tais propostas fortaleciam aquilo que o governo de centro-esquerda propunha como caminho para expansão das matrículas na educação superior, ainda que de maneira pouco crítica aos seus efeitos privatistas.

O FIES foi objeto de um número maior de proposições privatistas. Ao todo foram 21 projetos de lei, dos quais 15 apresentaram caráter regulador e 6 promoviam algum tipo direto de expansão do programa ou dos gastos públicos com educação privada. A maioria das propostas implicavam em alterações no programa, relativas ao pagamento, fundo garantidor, além de outras questões contábeis. O abatimento de dívidas do financiamento estudantil por determinados segmentos também foi matéria de algumas proposições. Algumas medidas de expansão do programa também foram apresentadas, como sua extensão para instituições estaduais e municipais e a contemplação de cursos a distância pelo programa.

A maioria das proposições que versavam sobre o FIES foram apresentadas por deputados de partidos de direita e centro-direita como PSDB (5) e PSD (3), entretanto, parlamentares de partidos de centro, centro-esquerda e esquerda também apresentaram proposições sobre o tema. Como expressão da presença desta contradição, chamou atenção o PL 662/2015 do deputado Cabo Daciolo (à época no PSOL, partido de esquerda) que versava sobre a regulação do Fies, propondo alterações na política.

O grande número de projetos sobre FIES e Prouni revelam a importância destes programas na pauta do financiamento da educação, no interior da Câmara dos Deputados. Para parcela dos deputados, tais programas figuram como opções a serem mantidas ou expandidas de acesso à Educação Superior, porém, por meio do financiamento público de matrículas privadas. Ademais, cabe ressaltar mais uma vez o protagonismo que estes programas assumiram nos governos de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores, como vias de inclusão da classe trabalhadora na educação superior, ainda que marcado por contradições e limitações (CARVALHO, 2011). Se o avanço privatista na educação tem se dado, em grande parte, através desses programas, a tendência é, a partir das iniciativas parlamentares e do conflito entre público e privado no Estado, que este avanço, no mínimo, seja mantido.

Outra alternativa privatista que chamou atenção foi a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas na Educação Básica. Foram identificados 5 projetos de lei com essa finalidade, sendo que três deles eram referentes à Educação Infantil, com destaque para o acesso às creches. O PL 6981/2017, de autoria dos deputados Pedro Cunha Lima (PSDB) e Daniel Coelho (PSDB) previa a concessão de bolsas em instituições privadas de educação infantil a partir de deduções no Imposto de Renda de valores gastos com essas bolsas. Já o PL 7643/2017, de autoria dos deputados Pedro Cunha Lima (PSDB), Daniel Coelho (PSDB) e Pedro Vilela (PSDB), propõe a criação de um programa de compra de matrículas privadas

para crianças de até 5 anos (PROCRECHE) e um fundo (FUNCRECHE) para a manutenção e execução do programa, financiado a partir de dotações orçamentárias da União, doações de entidades diversas e também de doações de pessoas físicas e jurídicas, cabíveis de serem deduzidas no IR. Por fim, o PL 9707/2018, de autoria do deputado Miguel Lombardi (PR), visa à concessão de bolsas em escolas privadas pagas diretamente pela União e pelos municípios. As outras duas proposições versavam sobre concessão de bolsas no ensino médio e em cursos de idiotas.

Tais propostas indicam as intenções privatistas em relação à Educação Básica, sobretudo explorando território já marcado por possibilidades e políticas privatizantes, como a Educação Infantil. A não-inclusão dos 0 aos 3 anos como idade de matrícula obrigatória e direito público subjetivo afrouxa a ação do Estado em relação à garantia de ofertas de vagas em estabelecimentos oficiais, abrindo caminho para saídas privatistas.

O restante das proposições privatistas que tratavam sobre programas, políticas e instrumento de atendimento a públicos e temas específicos versaram sobre uma grande variedade de questões e temas singulares. Entre eles estão dois projetos de lei (3612/2015 e 8512/2017), de autoria da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM) que têm como alvo a criação de Fundos Patrimoniais destinados à formação de poupança de longo prazo para apoiar entidades públicas e privadas, a partir de doações privadas, que atuam nas áreas de educação, entre outras.

Chamou atenção ainda a quantidade significativa de projetos que beneficiariam diretamente instituições privadas sem fins lucrativos, que compõe o chamado Terceiro Setor. Foram encontradas ao menos 6 proposições que abrem possibilidades de privatização e desresponsabilização do Estado junto a estas instituições. Alguns projetos merecem destaque como o PL 269/2015, do deputado Paulo Foletto (PSB), que permite a contratação de instituições de educação especial (especificamente APAE e PESTALOZZI) pelo Estado para atendimento de estudantes da rede pública; o PL 1031/2015, do deputado Odelmo Leão (PP), que institui o Programa Nacional de Apoio às Instituições Filantrópicas sem Fins Lucrativos (Proinf), criando um fundo para financiamento de instituições privadas filantrópicas (contando com recursos do tesouro), além de permitir a dedução do IR de doações feitas ao fundo e a projetos vinculados; e o PL 9953/2018, do deputado Felipe Bornier (PROS), que obriga os entes a repassarem mensalmente às instituições privadas conveniadas de educação especial os recursos oriundos do Fundeb, proporcionalmente ao número de alunos.

Estas proposições evidenciam a presença e força das instituições privadas do Terceiro Setor no conflito entre público e privado na educação, buscando disputar diretamente recursos públicos que deveriam, segundo estabelece a Constituição Federal, ser direcionados para a educação pública. Ao mesmo tempo, aponta a faceta característica destas instituições de se proporem a substituir o Estado em suas responsabilidades.

Quanto às proposições de caráter contraditório, a grande maioria delas – 17 projetos de lei – também se referem às políticas, programas e instrumentos específicos ou temas específicos relativos ao financiamento. Foram classificados como contraditórios projetos que ampliam o público beneficiado pelo Pronatec, visto que essa expansão pode se dar tanto através de instituições privadas como públicas.

Merecem destaque, nesta categoria, os projetos classificados como contraditórios reguladores, visto que basicamente propõe algum tipo de regulação ou controle do mercado educacional privado, mas sem com isso coibir seu funcionamento ou favorecer diretamente a educação pública. Foram identificadas 8 proposições contraditórias de caráter regulador, sendo a maioria delas referentes à Educação Superior privada.

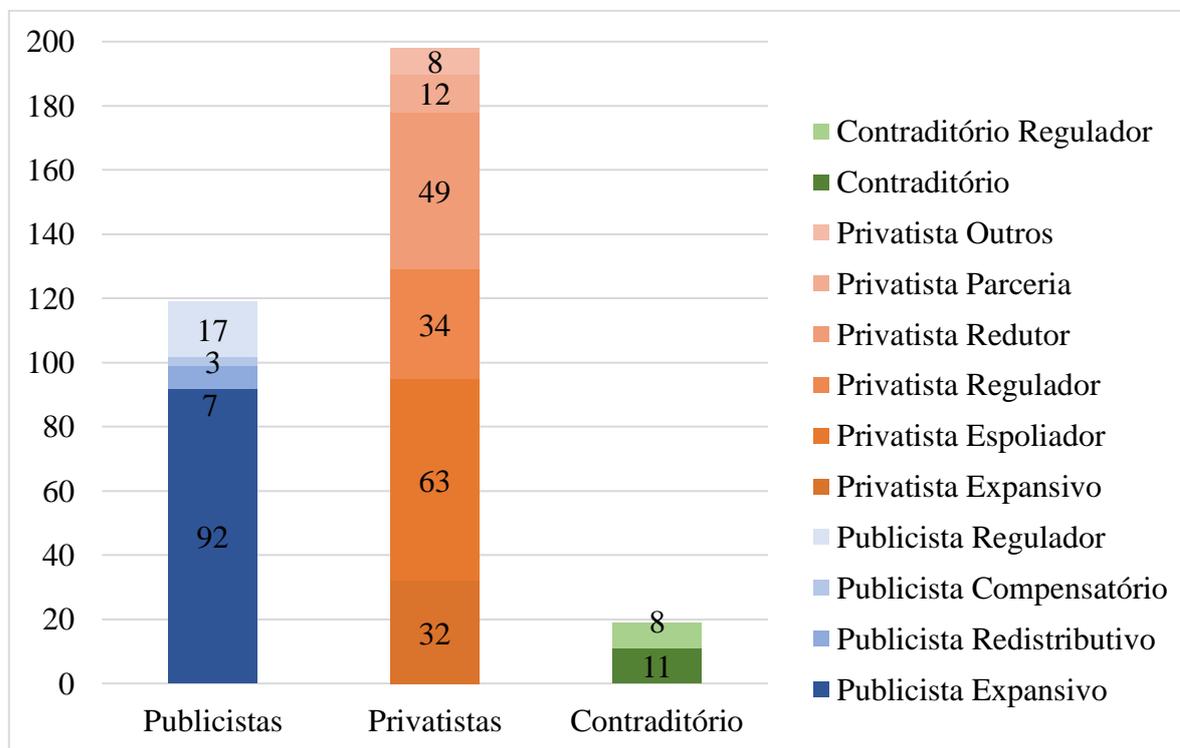
Outro projeto que se destacou pelo profundo caráter contraditório foi o PL 5308/2016, assinado por diversos parlamentares da bancada do Partido dos Trabalhadores. A proposta prevê a promoção de reforma tributária progressiva, taxaçoão lucros e dividendos, bem como heranças, porém, ao mesmo tempo, amplia o limite de dedução no IR de gastos com educação. Dessa forma, a proposta tanto aumenta o fundo público da educação, promovendo o aumento de recursos para políticas públicas, como também mantém e amplia o gasto tributário com educação privada.

Quanto às proposições enquadradas em outros programas sociais relacionados à educação, destacaram-se medidas vinculadas a programas como habitação urbana, benefícios adicionais para estudantes de baixa renda e inscritos em programas assistenciais e meio ambiente.

Feita a exposição dos principais temas e fronts do conflito público-privado que caracterizaram os projetos de lei apresentados por deputados, expondo as principais estratégias e intensões publicistas e privatistas, é necessário olharmos para a totalidade dos projetos e os significados dos dados perante o conflito em questão.

O gráfico a seguir representa a distribuição dos Projetos de Lei de acordo com as subcategorias propostas para melhor compreender os impactos e implicações das proposições analisadas no que tange ao conflito público-privado e ao financiamento da educação.

Gráfico 7 – Projetos de Lei apresentados por parlamentares, por subcategorias – 55ª legislatura



Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Constata-se maioria de projetos publicistas expansivos, ou seja, que objetivamente expandem os recursos públicos para a educação pública ou que implicam no aumento no gasto público com educação pública. Entretanto, apenas 7 PLs apresentaram caráter redistributivo, ou seja, na medida em que promoviam a educação pública também reduziam recursos, aumentavam custos ou enfraqueciam de alguma forma a educação privada. Em contrapartida, a maior parcela das proposições privatistas foi de caráter espoliador, em outras palavras, expandia os processos de privatização e beneficiava a educação privada em detrimento direto da educação pública, capturando recursos ou substituindo responsabilidades do Estado.

Quanto às proposições que objetivam a regulação ou a manutenção de algum tipo de política pública ou programa já existentes, a maioria delas foi voltada para ações privatistas. Apenas 17 proposições focalizaram políticas publicistas já existentes, diante do dobro de proposições privatistas reguladoras.

Foram significativos os números de projetos de lei privatistas de caráter expansivo e redutor encontrados. Enquanto os primeiros almejam expandir recursos, financiamentos e benefícios para a educação privada, favorecendo os processos de privatização, os segundos promovem a redução efetiva do fundo público para a educação ou reduzem a autonomia do Estado na garantia do direito à educação.

Apesar de pouco expressivas, é preciso considerar ainda a presença dos projetos privatistas ligados à celebração de algum tipo de parceria entre o Estado e o setor privado, consistindo na transferência de responsabilidades. Como mencionado no capítulo anterior, este tem sido um caminho intenso para a privatização da educação; a existência de projetos de lei que normatize ou amplie o escopo dessas parcerias retrata o fortalecimento dessa estratégia.

Para melhor compreendermos a correlação de forças e a representação política dos interesses publicistas e privatistas na Câmara dos Deputados, é necessário analisarmos a relação entre os partidos políticos, aos quais pertencem os parlamentares autores de proposições, e o caráter publicista ou privatista destas. A tabela abaixo apresenta a quantidade de proposições sobre financiamento da educação propostas por deputados de cada partido, bem como a quantidade de proposições por categoria, e a relação entre categoria e o total de proposições apresentadas.

Partidos ²⁴	Financiamento	Publicistas	%		Contraditório	%	
			Publicistas	Privatistas			Privatista
PMDB/MDB	46	18	39%	25	54%	3	7%
PSDB	43	9	21%	32	74%	2	5%
PT	34	26	76%	7	21%	1	3%
PP	25	3	12%	22	88%	0	0%
PDT	22	9	41%	13	59%	0	0%
PCdoB	20	7	35%	12	60%	1	5%
DEM	19	5	26%	13	68%	1	5%
PSD	17	7	41%	9	53%	1	6%
PSB	16	4	25%	12	75%	0	0%

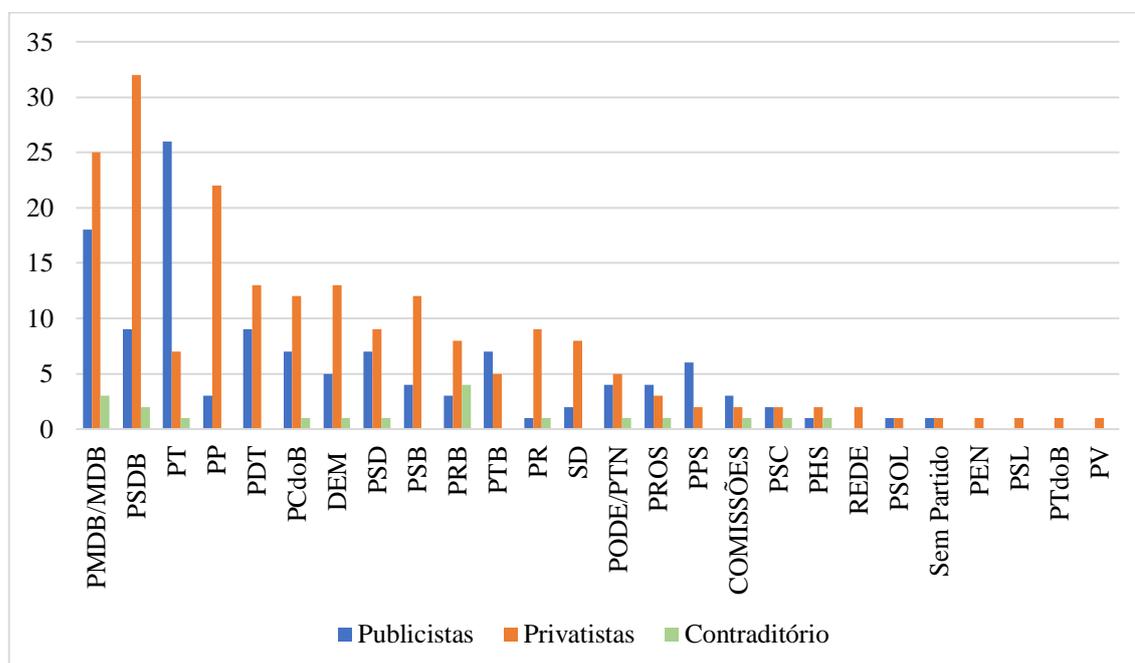
²⁴ Foi considerado o partido ao qual o deputado estava filiado quando da apresentação do projeto, tal como apresentado na ficha de tramitação da proposição disponibilizada no site da Câmara dos Deputados.

PRB	15	3	20%	8	53%	4	27%
PTB	12	7	58%	5	42%	0	0%
PR	11	1	9%	9	82%	1	9%
SD	10	2	20%	8	80%	0	0%
PODE/PTN	10	4	40%	5	50%	1	10%
PROS	8	4	50%	3	38%	1	13%
PPS	8	6	75%	2	25%	0	0%
COMISSÕES	6	3	50%	2	33%	1	17%
PSC	5	2	40%	2	40%	1	20%
PHS	4	1	25%	2	50%	1	25%
REDE	2	0	0%	2	100%	0	0%
PSOL	2	1	50%	1	50%	0	0%
Sem Partido	2	1	50%	1	50%	0	0%
PEN	1	0	0%	1	100%	0	0%
PSL	1	0	0%	1	100%	0	0%
PTdoB	1	0	0%	1	100%	0	0%
PV	1	0	0%	1	100%	0	0%
TOTAL	341	123		199		19	

Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

O gráfico abaixo contribui para ilustrar os dados apresentados na tabela 1:

Gráfico 8 – Autoria das proposições apresentadas por deputados, por partido e categoria – 55ª legislatura



Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

A partir dos dados apresentados é possível inferir algumas constatações importantes. Os partidos que mais apresentaram projetos de lei com implicações em financiamento da educação foram PMDB (46), PSDB (43) e PT (34). Já os deputados que mais apresentaram proposições privatistas pertenciam ao PSDB (32), PMDB (25) e PP (22). O partido que mais apresentou projetos de lei publicista foi o PT (26), seguido pelo PMDB (18), e depois pelo PSDB e PDT, tendo ambas 9 proposições registradas. Quanto às proposições contraditórias, foi o PRB (4) o partido que mais apresentou projetos desta natureza, seguido pelo PMDB (3).

Dessa forma, os números absolutos de proposições apresentadas pelos partidos revelam que, na configuração do conflito entre posições publicistas e privatistas, são deputados de partidos de centro e direita que mais mobilizam iniciativas privatistas. As proposições publicistas, por sua vez, têm como principais autores deputados de partidos de centro-esquerda e centro, mas também são objeto de iniciativa de partidos de direita. Apesar de facilitar uma identificação mais geral dos atores e das forças políticas mais próximos de cada campo na disputa público-privado, os dados revelaram, mais uma vez, complexas contradições.

Os agentes políticos, observados pela ótica partidária, nem sempre apresentam posições definidas entre o publicismo e o privatismo. O PMDB, como partido que apresenta destaque tanto nas proposições publicistas quanto privatistas, ilustra essa complexidade. O próprio Partido dos Trabalhadores, que mais apresentou projetos de lei publicistas, também apresentou propostas privatistas; situação semelhante à do PSDB, que teve 21% das proposições consideradas publicistas.

Mais contradições surgem quando olhamos então a relação entre proposições publicistas e privatistas de um mesmo partido. É o caso de partidos de centro-esquerda, como PDT, PCdoB e PSB, que apesar de suas posições gerais um pouco mais alinhadas às lutas populares, apresentaram maioria de projetos de lei privatistas. O caso do PSOL, partido que apresenta fortes posições à esquerda no Parlamento, também aponta para a presença da contradição, visto que parlamentares da sigla apresentaram proposições publicista e privatista. O mesmo também ocorreu com partidos de centro-direita, como PTB, PROS e PPS, que apresentaram mais projetos publicistas do que privatistas, apesar de apresentarem alinhamento maior com as pautas neoliberais.

A análise relativa e proporcional das autorias, apesar de enfatizar as contradições existentes, não impede que encontremos alguns pontos comuns entre a posição política-ideológica do partido e a apresentação de projetos. Dessa forma, considerando os partidos com mais de 5 proposições apresentadas, tem-se o PT como o partido cujos parlamentares mais apresentaram projetos publicistas (76%) em relação ao total de projetos apresentados, enquanto o PP foi o partido que apresentou, proporcionalmente ao total de suas proposições, mais projetos privatistas (88%).

Portanto, mais do que permitir a definição de posições herméticas e precisas dos sujeitos políticos no conflito entre público e privado no financiamento da educação, os dados encontrados mostraram que, na verdade, existem contradições na atuação de deputados de um mesmo partido, e inclusive na ação de um mesmo deputado. É possível visualizarmos mais órbitas relativas em que circulam e transitam os atores políticos, sobretudo ligadas a temáticas específicas, do que definir campos estritos de atuação.

No entanto, a análise do conteúdo, do objeto e da intenção dos projetos de lei permitiu a identificação de linhas de ação, pontos de conflito e estratégias publicistas e privatistas em disputa no interior do aparelho estatal parlamentar. É possível visualizar de forma mais nítida as políticas em que posições publicistas e privatistas se chocam e confrontam, bem como os caminhos prioritários para a expansão e fortalecimento da educação pública, ou para a intensificação dos processos de privatização e do corolário neoliberal.

A apresentação e análise dos Projetos de Lei revelaram alguns pontos importantes: 1) o tema do financiamento da educação esteve presente em 30% das proposições encontradas que faziam referência à educação; 2) a maioria das proposições sobre financiamento eram voltadas para políticas, programas ou instrumento de atendimento a públicos específicos; 3) 59% das proposições analisadas foram classificadas com privatistas, destacando-se as consideradas expansivas, espoliadoras e redutoras; 4) políticas e estratégias de privatização já existentes foram mantidas ou ampliadas por parte das proposições privatistas; 5) as proposições publicistas centraram-se, em grande parte, na expansão e na criação de campi e universidades públicas, em alterações e aprimoramento do Fundeb, na expansão do papel da União no financiamento da educação, e na regulação de programas já existentes; 6) foram identificados pontos centrais do conflito público-privado através das proposições, como, por exemplo, as parcerias público-privadas na Educação Superior, a regulamentação do Terceiro Setor, e resistências às austeras políticas neoliberais; 7) apesar de proposições privatistas tenderem ligeiramente a serem apresentadas por deputados de partidos de centro à direita, e as

proposições publicistas por parlamentares de partidos de centro à esquerda, o que se revelou é uma complexidade contraditória envolvendo a atuação dos atores políticos entre posições e medidas privatistas e publicistas.

3.2 Proposições apreciadas: forças políticas em conflito

Na seção anterior, apresentamos as proposições – PECs, PLPs e PLs – apresentadas por deputados ao longo da 55ª legislatura. O foco esteve nas iniciativas parlamentares como demonstração de intenções, alinhamentos e preferências dos deputados em relação a políticas, programas, soluções e medidas publicistas ou privatistas referentes ao financiamento da Educação no Brasil.

Na presente seção, o objetivo será verificar e analisar as proposições que tiveram força política para serem apreciadas, ou seja, que não apenas entraram na ordem do dia, mas que foram objeto de deliberação parlamentar na Câmara dos Deputados. Dessa forma, a aprovação ou rejeição de determinada matéria permite visualizar as posições que foram aceitas ou rejeitadas a partir de um entendimento coletivo, expondo melhor a correlação de forças entre os diferentes campos em conflito.

Para isso, foram analisados os mesmos tipos de proposição já investigados – PECs, PLPs e PLs – apreciados pela Comissão de Educação e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ao longo da 55ª legislatura. Foram consideradas as proposições de todo tipo de autoria, inclusive de Senadores e do Poder Executivo, visto que o foco agora recai sobre a deliberação parlamentar e não sobre a iniciativa legislativa dos deputados, como na seção anterior.

Enquanto a Comissão de Educação pode apresentar uma correlação de forças mais específicas, visto que envolve apenas os membros da Comissão, e que apresentam maior afinidade com a temática, o Plenário, a priori, permite a manifestação da totalidade dos 513 deputados e dos partidos políticos com assento na Câmara dos Deputados.

(a) Proposições apreciadas na Comissão de Educação

A pesquisa sobre as proposições apreciadas pela Comissão de Educação foi realizada a partir de seus relatórios anuais de atividades legislativas, disponível na página da Comissão

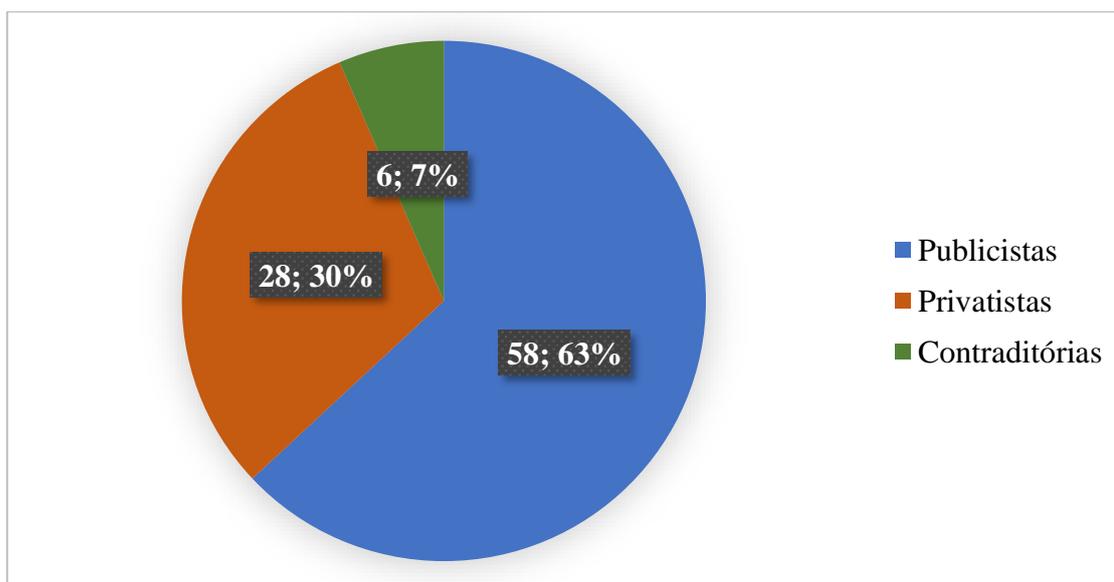
no site da Câmara dos Deputados²⁵, em que são divulgados dados e estatísticas referentes ao trabalho realizada pela Comissão ao longo do ano.

Ao longo da 55ª legislatura, segundo os relatórios de atividades legislativas, foram apreciados 248 Projetos de Lei e 2 Projetos de Lei Complementar pela Comissão de Educação, considerando apenas as proposições principais e excluídos os apensados²⁶.

Do total de proposições apreciadas pela Comissão, 92 proposições apresentaram relação ou implicavam em questões de financiamento da educação, sendo 91 Projetos de Lei e 1 Projeto de Lei Complementar. O tema do financiamento da educação, portanto, além de ser significativo em relação às iniciativas legislativas, também se mostra relevante em relação às proposições apreciadas pelo colegiado da CE, correspondendo a 37% das propostas deliberadas na 55ª legislatura.

A maioria das proposições apreciadas com implicações em financiamento estiveram ligadas a políticas, programas, ações ou medidas de caráter publicista. Foram 58 proposições publicistas frente a 28 propostas privatistas e 6 de conteúdo contraditório. O gráfico a seguir ilustra estes dados.

Gráfico 9 – Proposições sobre financiamento da educação apreciadas pela Comissão de Educação – 55ª legislatura



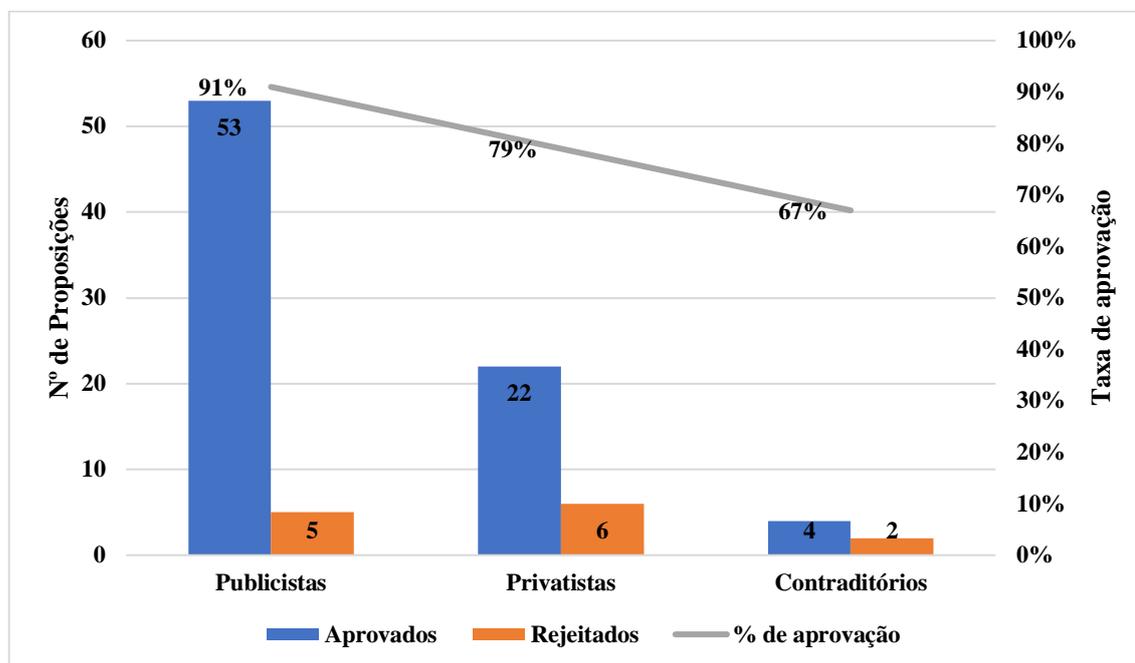
Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

²⁵ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/relatorios-anuais.html>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

²⁶ Seguindo o mesmo padrão dos relatórios de atividades legislativas, optou-se por apresentar os números referentes às proposições principais. Quando necessário e relevante, na análise dos temas ou conteúdos, serão mencionadas as proposições apensadas.

Quanto ao resultado da deliberação, se o projeto foi aprovado ou rejeitado, tanto os projetos publicistas, quanto os privatistas e também os de caráter contraditórios foram majoritariamente aprovados. O gráfico abaixo expressa o número de aprovação e rejeição de projetos por categoria, e sua respectiva taxa de aprovação.

Gráfico 10 – Proposições aprovadas/rejeitadas pela Comissão de Educação, por categoria – 55ª legislatura



Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Como é possível perceber, os projetos publicistas tiveram uma maior taxa de aprovação do que os projetos privatistas, bem como corresponderam a uma maior quantidade de proposições aprovadas pela Comissão de Educação.

É importante pontuar que grande parte das proposições publicistas apreciadas e aprovadas foram referentes à projetos de criação ou de expansão de campi e universidades ou Institutos Federais. No total, foram 33 Projetos de Lei deste tipo que foram apreciados, equivalente a mais da metade das proposições publicistas, sendo que 30 deles foram aprovados e 3 rejeitados. Considerando as observações apontadas na seção anterior²⁷ sobre este tipo de proposição, apenas 5 dos 33 PLs apreciados sobre o tema foram de autoria do Poder Executivo; ou seja, não recaíam em vício de iniciativa e representavam uma possibilidade mais efetiva de se concretizarem. Quanto aos demais, tanto de iniciativa de

²⁷ Referentes à Súmula 1/2016 da Comissão de Educação.

deputados, como de senadores, foram aprovados e convertidos em Indicação ao Poder Executivo.

As proposições publicistas que foram objeto de deliberação na CE corresponderam em grande parte a temas que marcaram as iniciativas legislativas de deputados apresentadas na seção anterior.

É o caso, por exemplo, do Fundeb. Foram identificados 5 PLs publicistas que implicavam em alterações ou mudanças no Fundo, sendo 3 deles de autoria de deputados do Partido dos Trabalhadores. Chama atenção o PL 7029/2013, de autoria do deputado Alessandro Molon (à época no PT, hoje na Rede Sustentabilidade), que propõe a ampliação da complementação da União ao fundo para 50% e eleva o peso de distribuição dos recursos para creches públicas em tempo integral. O projeto foi aprovado, porém na forma de substitutivo que reduziu o percentual de complementação para 20%. Outros dois PLs ligados ao Fundeb foram rejeitados, a partir de relatório da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM): o primeiro, de autoria da deputada Érika Kokay (PT), destinava os recursos provenientes do corte dos 13º e 14º salários dos parlamentares para o Fundo; já o segundo, do deputado Cabo Daciolo (sem partido), incluía no cálculo do fundo as matrículas em instituições militares de ensino.

Programas de distribuição de recursos e de financiamentos específicos como PDDE, PNATE e PNAE foram objeto de proposições publicistas apreciadas pela CE. Dois projetos versavam sobre adicional e vinculação de recursos do PDDE para fins específicos (laboratório de ciências e bibliotecas escolares, respectivamente). Outro PL versava sobre o financiamento de estrutura de funcionamento para os Conselhos de Alimentação Escolar. E o PL 2508/2015, de autoria da Comissão Especial do Pacto Federativo, propunha o aumento dos valores mínimos de máximos do PNATE e sua correção anual pela inflação. Todas as cinco proposições foram aprovadas pelo colegiado da Comissão de Educação.

Outro Projeto de Lei apresentado na seção anterior e que foi objeto de apreciação na CE foi o PL 150/2015, de autoria do deputado Félix Mendonça Júnior (PDT). O projeto foi destacado pelo seu significado no conflito entre público e privado no contexto de agudização das políticas neoliberais e de intensificação da função privada do Estado. Ele propunha a destinação de 50% da renda do Tesouro Nacional (obtida através de pagamento de participações e dividendos) para o FNDE, e não mais para pagamentos da dívida pública. O projeto foi aprovado pelo colegiado, através do relatório do deputado Waldenor Pereira (PT).

Também foram apreciados e aprovados proposições relativas à construção de creches, pré-escola e bibliotecas escolares nos projetos de conjuntos habitacionais urbanos, além de projetos que vedavam a cobrança pela emissão de diplomas pelas instituições de ensino; e também proposição que versava sobre o reajuste e correção das bolsas de pós-graduação no Brasil; além de outros temas e objetos.

Alguns temas marcantes nas iniciativas legislativas privatistas apresentadas na seção anterior também fizeram parte do rol de projetos privatistas apreciados pela Comissão de Educação na 55ª legislatura. São proposições que intensificam ou ampliam estratégias privatistas já executadas atualmente, ou que dizem respeito a programas e políticas públicas que implicam na expansão ou no financiamento da educação privada.

É o caso dos projetos que visam promover algum tipo de isenção tributária. Na 55ª legislatura foram apreciadas e aprovadas 5 proposições do tipo na Comissão de Educação, que intencionavam isentar de tributos móveis escolares, produtos da merenda escolar, materiais para construção de bibliotecas públicas²⁸, aparelhos tecnológicos para professores e estudantes da rede pública, e produtos para instalação de fontes de energia renováveis em Universidades. Três das proposições eram de autoria de deputados do PMDB, sendo que duas do já mencionado deputado Veneziano Vital do Rêgo.

Bolsas de estudo e compra de vagas em instituições privadas pelo poder público também foram objetos de projetos de lei apreciados pela CE. O PL 6550/2013, de caráter privatista espoliador, do deputado Onyx Lorenzoni (DEM), prevê a compra de vagas, com recursos do Fundeb, em creches privadas, pagando até meio salário mínimo, para famílias de baixa renda não contempladas por vagas públicas. Outros dois projetos privatistas expansivos apreciados que preveem a concessão de bolsas de estudos com recursos públicos foram os PLs 715/2015, do deputado Alberto Fraga (DEM), e 5228/2016, do deputado Alfredo Nascimento (PR). Todos os três projetos foram aprovados pela Comissão de Educação.

Uma política que constitui, sem dúvida, campo de disputa e conflito entre posições publicistas e privatistas é o Fundeb. Alvo de propostas publicistas apreciadas, ao menos 4 projetos privatistas também dispuseram sobre alterações no fundo em benefício da educação privada ou em prejuízo da educação pública. Um dos projetos foi apresentado no parágrafo

²⁸ No caso deste PL, o texto aprovado retirou as isenções, mas manteve regime diferenciado de contratação para este fim.

anterior, o PL 6550/2013; já as outras três proposições estão relacionadas com instituições privadas sem fins lucrativos.

Um deles é o PL 9953/2018, do deputado Felipe Bornier (PROS), que obriga os entes a repassarem mensalmente às instituições privadas conveniadas de educação especial os recursos oriundos do Fundeb, proporcionalmente ao número de alunos, e torna crime de responsabilidade o atraso deste repasse. A matéria foi aprovada pela Comissão de Educação.

As outras duas proposições privatistas sobre o tema prorrogam o prazo de consideração das matrículas em instituições privadas conveniadas para fins de contabilização do Fundeb. Entretanto, uma delas foi aprovada e a apresentada posteriormente foi rejeitada, devido à perda de objeto, em virtude da Lei nº 13.348/2016 que garantiu a contabilização destas matrículas até a universalização da Educação Infantil.

Além das proposições apreciadas apresentadas acima, o PL 4362/2016, de caráter privatista espoliador, de autoria do deputado Weverton Rocha (PDT), também direciona recursos e benefícios para o chamado Terceiro Setor em detrimento da educação pública. A intenção do projeto é a dedução no Imposto de Renda de doações feitas às instituições filantrópicas dedicadas à alfabetização de maiores de 14 anos. A proposição, que eleva o gasto tributário com educação privada e transfere a responsabilidade do Estado em prover a Educação de Jovens e Adultos para o Terceiro Setor, foi aprovada pela Comissão de Educação.

Dentre as proposições privatistas apreciadas pela Comissão de Educação foram encontrados Projetos de Lei voltados para programas como o Prouni e o FIES, temáticas que também estiveram presentes nas iniciativas legislativas analisadas. Quanto ao Prouni, identificaram-se 5 proposições principais que implicavam em alterações no programa, sem contar outras 6 proposições apensadas. Já o FIES foi objeto de 3 projetos de lei apreciados pela Comissão.

Sobre o Prouni, três projetos se destacaram para além de alterações em critérios de concessão de bolsas e expansão do público beneficiado. O PL 5963/2016, de autoria do deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB), apresentou caráter expansivo ao propor auxílio-alimentação para bolsistas integrais do programa, entretanto, o projeto foi rejeitado pela Comissão. Já os PLs 5797/2009, do deputado Felipe Maia (DEM), e 1000/2011, de autoria da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM), buscavam expandir o programa para cursos EAD e para cursos de pós-graduação, respectivamente. Ambos foram aprovados pelo colegiado da

CE. Também foi aprovada proposição, o PL 7382/2017, do deputado Adérmis Marini (PSDB) que visa inserir no Prouni as instituições municipais e estaduais que cobrem mensalidades.

Nota-se, então, que a maioria dos projetos de lei que tinham como objetivo expandir o escopo do Programa Universidade para Todos foram aprovados pela Comissão, sendo a maioria deles de deputados ligados a partidos de direita. Essas informações ajudam a perceber a influência, a ação e os interesses das instituições mercantis de Educação Superior, que atualmente já lucram com o programa (CARVALHO, 2011), cuja expansão traria novos horizontes de expansão econômica, articulados com a atuação parlamentar.

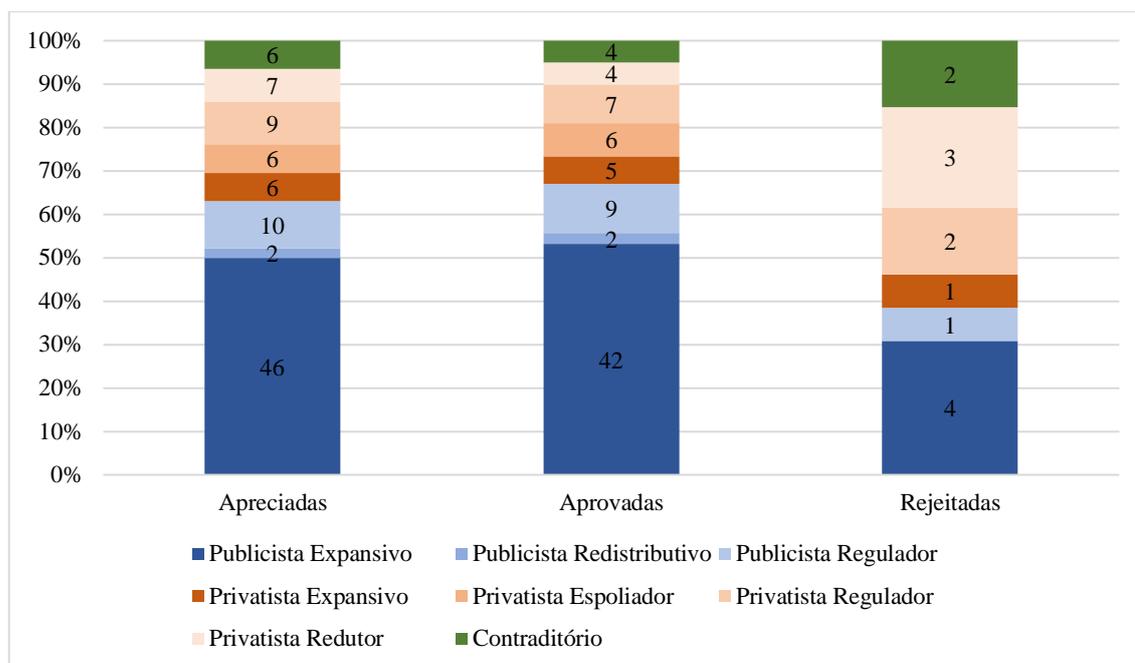
Os três projetos de lei que versavam sobre o FIES foram aprovados pela Comissão de Educação. Um deles é o PL aprovado, que expandia o Prouni para cursos EAD e fazia o mesmo em relação ao financiamento estudantil. Os outros dois, de caráter regulatório, promovem alterações e regulações na política acerca de critérios de concessão, manutenção dos contratos e afins.

Ademais, dois projetos de caráter privatista redutor apreciados pela CE chamaram atenção. O PL 1504/2015, de autoria do deputado Silas Freire (PR), e o PL 7321/2014, do deputado João Campos (PSDB), além de seus 3 projetos apensados, tinham como objetivo retirar recursos da educação referentes aos royalties de petróleo e gás natural e destiná-los para outras áreas como segurança pública e meio ambiente. Os dois projetos, bem como as proposições apensadas, foram rejeitados pela Comissão, dando indícios de que, ao menos naquele colegiado específico, há resistência quanto à redução de recursos públicos da educação para outras áreas públicas.

Por fim, a Comissão ainda apreciou o PL 4435/2012, do deputado Professor Victório Galli (PMDB), que tinha como objetivo estender a educação a distância para o ensino fundamental e médio. Entende-se o projeto como privatista redutor, por reduzir gastos em relação à oferta da educação pública ao mesmo tempo que precariza a educação e o trabalho dos profissionais da educação. Consequentemente, também se precariza o direito à educação, enquanto desenvolvimento humano, social, coletivo e crítico com qualidade.

Quanto às implicações no financiamento da educação das proposições privatistas ou publicistas apreciadas pela Comissão de Educação, o gráfico abaixo sintetiza estas informações a partir da classificação das proposições utilizando as subcategorias de análise.

Gráfico 11 – Classificação das proposições apreciadas, aprovadas e rejeitadas pela CE – 55ª legislatura



Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Percebe-se, a partir do gráfico acima, que houve maioria de proposições publicistas expansivas apreciadas e aprovadas, devido aos projetos de criação de campi, universidades e institutos federais. Ainda em relação às proposições publicistas, se destacaram os projetos de caráter regulador, que propõem alterações em políticas públicas já existentes.

Os dados indicam que ao menos 10 proposições privatistas apreciadas e aprovadas implicariam em prejuízos diretos para a educação pública, ou através da redução do fundo público ou pela apropriação direta de recursos públicos pela educação privada. Destaca-se também o fato de que todas as proposições privatistas espoliadoras foram apreciadas e aprovadas pela CE. Entretanto, a maior parcela dos projetos privatistas foi de caráter regulador, implicando em alterações nas políticas públicas já existentes e que favorecem o setor educacional privado.

Em relação às proposições de caráter contraditório, 4 das 6 matérias apreciadas foram aprovadas, inclusive o único PLP sobre financiamento. O Projeto de Lei Complementar 434/2017, do deputado Jorginho Mello (PR), já mencionado anteriormente, previa a criação de Loteria Estadual para pagamento de bônus aos professores das melhores escolas, melhorias nos estabelecimentos de ensino, porém, a destinação de parte dos recursos para o pagamento de bolsas de estudo, além da contratação de empresa privada para avaliação do desempenho dos estudantes. No entanto, este último ponto foi retirado do texto aprovado pela Comissão.

Outra proposição de caráter contraditório aprovada pela Comissão foi o PL 3042/2015, do deputado Mandetta (DEM), que confere peso maior para as matrículas de Educação Especial na distribuição dos recursos do Fundeb. Como será apresentado na próxima seção, este projeto também foi apreciado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Quanto à autoria das proposições apreciadas, aprovadas e rejeitadas pelo colegiado da Comissão de Educação, a tabela abaixo sintetiza as informações a esse respeito.

Tabela 2 – Autoria das proposições apreciadas, aprovadas ou rejeitadas, pela Comissão de Educação – 55ª legislatura			
Autoria	Apreciadas	Aprovadas	Rejeitadas
PMDB/MDB	15	13	2
PSDB	12	11	1
PT	11	8	3
DEM	9	9	0
PCdoB	7	6	1
Senado Federal	6	6	0
Poder Executivo	5	5	0
PR	4	3	1
PROS	4	3	1
PDT	3	3	0
PPS	3	3	0
PSB	3	2	1
PTB	3	2	1
PHS	1	1	0
PP	1	1	0
PRB	1	1	0
PSC	1	1	0
PSD	1	1	0
SD	1	1	0
Sem Partido	1	0	1
COMISSÃO	1	1	0

Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Como é possível constatar, os partidos políticos que mais tiveram proposições apreciadas pela Comissão de Educação foram PMDB, PSDB e PT. Já os partidos que tiveram maior número de proposições aprovadas foram PMDB, PSDB e DEM; este último teve todos seus 9 projetos aprovados, sendo um terço deles da Deputada Dorinha Seabra Rezende. O PT

foi o quarto partido com mais proposições aprovadas, contudo, também foi a sigla com o maior número de projetos rejeitados pela Comissão.

O partido que aprovou o maior número de proposições com implicações privatistas relacionadas ao financiamento da educação foi o PSDB. No total, o partido aprovou 5 projetos privatistas, seguido pelo Democratas (DEM) com quatro proposições privatistas aprovadas, e pelo PMDB com 3.

Quanto às proposições publicistas aprovadas, o partido que mais se destacou foi o PMDB com 10 proposições, seguido pelo PT, que teve 8 projetos aprovados. O PSDB foi o terceiro partido que mais aprovou proposições publicistas, tendo 6 projetos aprovados; seguido pelo PCdoB, com 5 proposições aprovadas. Dessa forma, verifica-se que há uma tendência de partidos de centro à direita se destacarem na aprovação de projetos privatistas na Comissão de Educação. Já em relação às proposições publicistas aprovadas, há maior protagonismo de partidos de centro à esquerda.

Contudo, as contradições não deixam de aparecer. O PSDB, apesar de figurar como o partido que mais aprovou projetos privatistas, também aprovou um número considerável de proposições publicistas. O DEM, que se destacou na aprovação de medidas privatistas, também teve 4 projetos publicistas aprovados. Além disso, deputados do DEM, PR, PRB e PSB tiveram proposições de caráter contraditório aprovadas.

Por fim, chama atenção o número de proposições de autoria de senadores e do Poder Executivo aprovadas pela Comissão. As 6 proposições provenientes do Senado Federal foram aprovadas, assim como as 5 de autoria do Poder Executivo, que versam sobre a criação de novas universidades, apresentadas ainda pelo governo da presidenta Dilma Rousseff.

A análise das proposições apreciadas e aprovadas na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados revelou alguns pontos importantes: 1) 37% das proposições apreciadas pela CE implicavam em questões ligadas ao financiamento da educação; 2) a maioria das proposições apreciadas e aprovadas possuíam caráter publicista, ou seja, de alguma forma impactavam positivamente no financiamento da educação pública; 3) as proposições privatistas equivaleram a 30% das matérias apreciadas, correspondendo a 22 projetos aprovados; 4) projetos publicistas tiveram maior percentual de aprovação na Comissão de Educação, configurando taxa de aprovação de 91%, frente aos 78% de aprovação das proposições privatistas; 5) a grande maioria das proposições publicistas apreciadas e aprovadas foram projetos de criação de campi e universidades federais, de alterações no

Fundeb e ampliação do papel da União no financiamento da educação, e de mudanças em programas publicistas já existentes; 6) as posições privatistas apreciadas e aprovadas destacaram-se por reforçar formas de privatização já existentes, como isenções tributárias e concessão de bolsas de estudos e compra de vagas, e por regular programas como Prouni e FIES que direcionam recursos públicos para o setor privado; 7) o conflito em torno das funções públicas e privadas do Estado também esteve presente a partir de proposições apreciadas, como o caso do PL 150/2015, que destina recursos para a educação, que atualmente são direcionados para o pagamento da dívida pública; 8) o Fundeb também foi tema de disputa entre as proposições apreciadas, de forma que tanto projetos publicistas quanto privatistas versaram sobre alterações ou utilização de recursos do fundo; 9) PMDB, PSDB e PT foram os partidos que mais tiveram proposições apreciadas pela Comissão, entretanto os partidos que mais aprovaram projetos privatistas eram de centro à direita, enquanto as proposições publicistas aprovadas tenderam a ser apresentadas por partidos do centro à esquerda; 10) as contradições de posições publicistas e privatistas nos campos políticos-partidários-ideológicos também foram encontradas a partir das proposições apreciadas e aprovadas.

(b) Proposições apreciadas no Plenário

A pesquisa das proposições apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados seguiu o mesmo procedimento adotado em relação às proposições apreciadas pela Comissão de Educação, ou seja, através dos relatórios de atividades legislativas do Plenário, divulgado no site da Câmara dos Deputados²⁹.

Foram apreciadas 24 Propostas de Emenda à Constituição, 22 Projetos de Lei Complementar, e 210 Projetos de Lei no Plenário, durante a 55ª legislatura. Chama atenção que, dos tipos de proposição considerados, apenas 1 PEC foi rejeitada, de forma que a quase totalidade dos PLs, PLPs e PECs apreciada foi aprova.

Tais números demonstram em parte a própria dinâmica da deliberação parlamentar no Plenário da Câmara dos Deputados, em que são deliberadas aquelas matérias que já passaram por um longo processo de acordo, concessões e construção de maioria entre partidos e blocos partidários para que a matéria fosse aprovada. Isso não significa que as matérias são

²⁹ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

aprovadas de maneira intacta; o próprio processo de negociação envolve a apresentação, retirada e aprovação de alterações no texto das matérias, através de destaques, emendas e substitutivos – instrumentos de disputa legislativa.

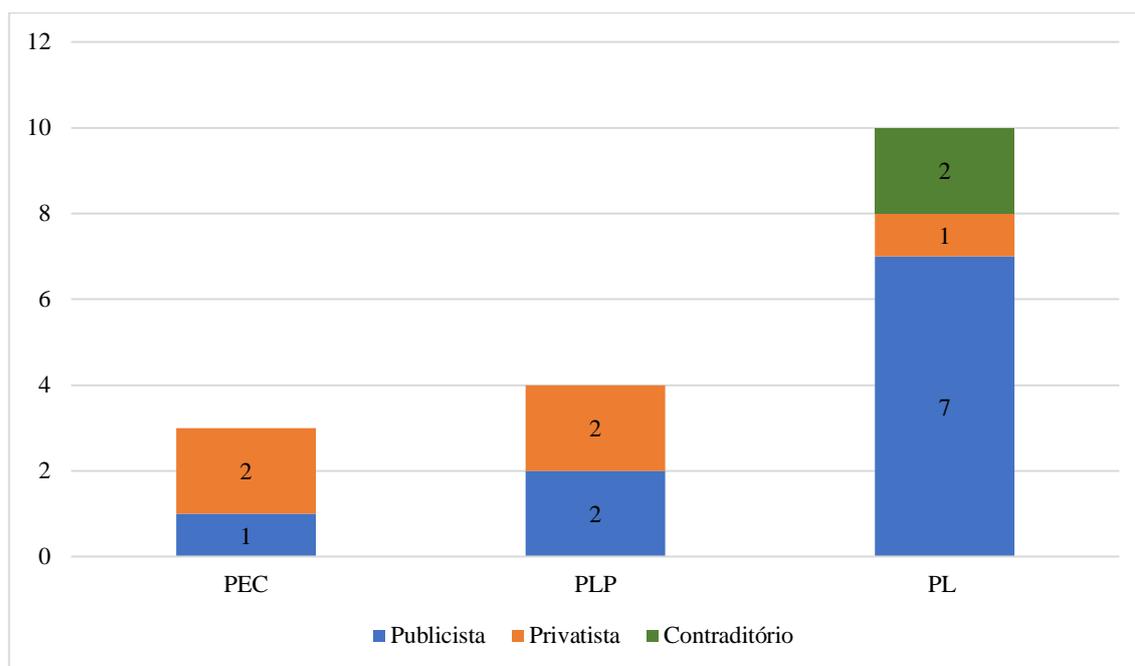
De toda forma, as matérias apreciadas espelham uma maioria mínima em torno de um consenso capaz de garantir sua aprovação enquanto proposição. Fica evidente, dessa maneira, a força política que determinado tema, política ou posição alcança para ser objeto de deliberação no Plenário, o que basicamente já indica sua aprovação – ainda que sejam feitos recortes, mudanças e acréscimos em dispositivos ao longo do processo.

Em relação ao financiamento da educação, das 256 proposições apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, 17 proposições apresentaram implicações referentes ao financiamento da educação e conseqüente incidência no conflito entre público e privado. Correspondendo a 3 Propostas de Emenda à Constituição, 4 Projetos de Lei Complementar e 10 Projetos de Lei, equivalendo a 7% do total de proposições apreciadas e analisadas. Apesar de baixo, este não é um percentual insignificante, visto que matérias de todos os temas, áreas e políticas são apreciadas pelo Plenário.

Quanto ao conteúdo e às implicações destas proposições, algumas são estruturais em relação ao financiamento da educação e à disputa em torno das funções públicas e privadas do Estado, e conseqüentemente ao conflito entre o desenvolvimento da educação pública como um direito e os processos de privatização.

O quadro abaixo ilustra a classificação das proposições relativas ao financiamento da educação apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a partir de seus impactos publicistas, privatistas ou contraditórios.

Gráfico 12 – Proposições apreciadas pelo Plenário, por categoria – 55ª legislatura



Fonte: Relatórios das atividades legislativa do Plenário – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Os dados apresentados acima revelam que a maioria das Propostas de Emenda à Constituição e metade dos Projetos de Lei Complementar apreciados eram de orientação privatista. Já os Projetos de Lei apreciados eram majoritariamente de caráter publicista no tocante ao financiamento da educação. No total das proposições apreciadas, 60% das proposições apreciadas foram de caráter publicista, 30% impactavam, produziam ou favoreciam processos de privatização da educação, e 10% foram proposições de aspectos contraditórios.

Quanto à aprovação das proposições pelo Plenário, como dito anteriormente, todas as proposições apreciadas pelo colegiado foram aprovadas, com exceção de uma Proposta de Emenda à Constituição. No caso, trata-se da PEC 395/2014, enquadrada dentro das proposições vinculadas a questões de financiamento da educação, com severo caráter privatista. Dessa forma, tem-se, então, que 94% das proposições relacionadas ao financiamento da educação foram aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, tendo sido aprovadas 100% das proposições de caracteres publicista e contraditório, e 80% das propostas privatistas.

Entretanto, apesar da maior quantidade de PLs publicistas apreciados e aprovados, bem como da total aprovação das proposições publicistas, é necessário pontuar o impacto estrutural de algumas matérias privatistas aprovadas. É o caso, por exemplo, da PEC

241/2016, convertida na Emenda Constitucional 95, que instituiu o já mencionado Novo Regime Fiscal. Tal medida, de caráter neoliberal extremo, congela os gastos primários do Estado por 20 anos, inclusos aí os gastos sociais, como educação. A Emenda compromete vertebralmente a capacidade do Estado em financiar a educação pública, o alcance da qualidade e a plena inclusão.

Portanto, qualquer política ou proposta publicista, que possa vir a ser aprovada, irá se deparar com embargos e limitações orçamentárias impostos pela Emenda Constitucional 95. Dentro do escopo do Novo Regime Fiscal, torna-se reduzido e limitado o campo para expansões significativas no que tange ao financiamento da educação pública.

A outra PEC privatista apreciada pelo Plenário foi a PEC 395/2014, do deputado Alex Canziani (PTB), que objetivava retirar a gratuidade de cursos de extensão e de pós-graduação lato sensu ofertados por instituições públicas de educação superior. A proposta é significativa no contexto do conflito entre público e privado na Educação. Primeiro, por seu conteúdo, que tem como alvo um dos pilares do direito à educação – gratuidade da educação pública. Segundo, pela peculiaridade de sua tramitação que constitui um dos pontos de embate entre privatistas e publicistas na Câmara dos Deputados.

Isto porque para que uma Proposta de Emenda à Constituição seja aprovada pela Câmara dos Deputados, ela necessita ser aprovada em dois turnos pelo Plenário; sendo que, em cada turno, a proposta precisa receber o voto favorável de 308 deputados. No caso da PEC 395/2014, na votação em primeiro turno, ocorrida em outubro de 2015, a proposta recebeu o voto favorável de 318 deputados, sendo aprovada com 10 votos acima do necessário. Entretanto, em sua votação em segundo turno, realizada em março de 2017, marcada por pressão e manifestações do campo social publicista, a PEC recebeu o apoio de 304 deputados, faltando 4 votos para que fosse aprovada, sendo assim rejeitada.

Dessa forma, apesar de revelar a capacidade do campo privatista em mobilizar parlamentares, tendo em vista a quantidade de deputados que votaram favoráveis à PEC nos dois turnos, as forças publicistas presentes no conflito se apresentaram como resistência, inviabilizando a aprovação.

A terceira PEC aprovada, de orientação publicista, diz respeito à instituição do chamado Orçamento Impositivo. A PEC 358/2013, do Senado Federal, ao impor a execução ao Executivo de parcela das emendas parlamentares ao orçamento, viabiliza que recursos destinados à educação (e outras áreas) pelos parlamentares sejam efetivamente executados.

Quanto aos PLPs aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, dois de caráter privatista chamam a atenção ao proporem políticas de austeridade e controle de gastos sociais e com pessoal aos estados. Os PLPs 257/2016 e 343/2017, ambos de autoria do Poder Executivo, propõem aos estados planos de recuperação e reequilíbrio fiscal diante das dívidas que acumulam, colocando como contrapartida uma série de políticas neoliberalizantes de redução do gasto público. Tais medidas, ao afetarem os gastos sociais, além de conterem a contratação de pessoal, implicam na redução do fundo público e da capacidade de financiamento da educação por esses entes federados. Com efeito, trata-se de medidas com implicações estruturais no financiamento da educação.

Em contrapartida, foram aprovados pelo Plenário outros dois PLPs, ambos de caráter publicista expansivo, porém com impactos e dimensões menores que os dois primeiros privatistas. O PLP 13/2015, da deputada Rosângela Gomes (PRB), prevê a destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para implantação de berçário e creche nos estabelecimentos penais, expandindo assim os recursos para a educação infantil pública, ainda que restrita a determinado segmento.

Já o PLP 270/2016, do Senado Federal, implica de maneira marginal em um dos objetos mais presentes nas iniciativas de Projetos de Lei Complementar analisados, a Lei de Responsabilidade Fiscal. O projeto tem como finalidade vedar a aplicação de sanções a municípios que ultrapassem o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita, em virtude de queda nos recursos recebidos pelo Fundo de Participação dos Municípios por conta de isenções fiscais promovidas pela União e devido à queda nos recursos dos recebidos por royalties. Apesar de abrir uma brecha muito específica nas amarras da LRF, o PLP apresenta a possibilidade de manutenção dos gastos com pessoal para os municípios contemplados, inclusive relativos à educação.

A maioria dos Projetos de Lei publicistas apreciados e aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados diz respeito à criação de novas Universidades Federais a partir do desmembramento de universidades já existentes. Ainda que sejam criadas dessa forma, implicam em relativo aumento do gasto público com educação pública, para estruturação, manutenção ou até mesmo expansão dessas IES.

Dos 7 PLs publicistas aprovados pelo Plenário, 5 foram referentes à criação de universidades, todos de autoria do Poder Executivo. Estes dados indicam o que já havia sido

pontuado anteriormente sobre a iniciativa deste tipo de proposição ser do Poder Executivo, limitando os projetos do tipo de autoria parlamentar ao âmbito da iniciativa.

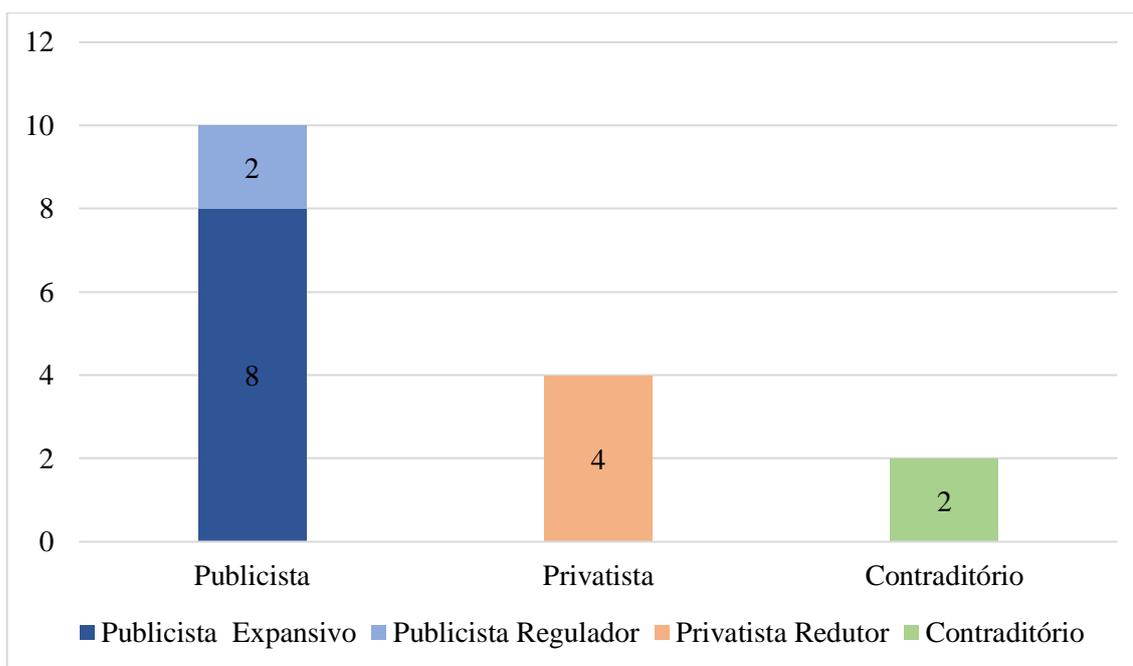
Além destes, foram aprovados mais dois projetos publicistas. O PL 1287/2011, da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM), de caráter expansivo, que dispõe uma série de diretrizes mínimas de valorização de carreira do pessoal da educação, que elevaria de forma geral os gastos públicos com educação pública. E o PL 6852/2013, também da deputada Dorinha (DEM), de caráter regulador, anteriormente aprovado na Comissão de Educação, que prevê recursos e estrutura para os Conselhos de Alimentação Escolar.

Também foram aprovados dois Projetos de Lei com implicações contraditórias. Trata-se do PL 3042/2015, do deputado Mandetta (DEM), que confere peso maior para a educação especial na distribuição dos recursos do Fundeb. Apesar de regular recursos do fundo público, aumentando o financiamento para uma área específica, é necessário considerar a especificidade da educação especial no país, que engloba processos de privatização através das instituições conveniadas. O outro projeto de caráter contraditório trata-se do PL 9165/2017, de autoria do Poder Executivo, que institui a Política de Inovação Educação Conectada, que apesar de prever novos gastos para a educação pública, incorpora possibilidades privatistas por meio de parcerias e financiamento privado.

Por fim, há ainda um último Projeto de Lei privatista aprovado pelo Plenário, que remete a implicações diretas nos recursos destinados ao financiamento da educação. O PL 8939/2017, do deputado José Carlos Aleluia (DEM), visa permitir à Petrobras a transferência parcial a terceiros de áreas contratadas no regime de cessão onerosa. Neste caso, o projeto implica na privatização de parte da exploração de petróleo que deveria ser feita pela empresa pública. Tal mudança pode impactar diretamente na redução dos recursos provenientes de royalties, que são destinados para o financiamento da educação.

Em relação às implicações específicas que as proposições aprovadas pelo Plenário têm no financiamento da educação e nos processos privatistas ou de valorização da educação pública, o gráfico abaixo ilustra a distribuição das proposições a partir das subcategorias de análise.

Gráfico 13 – Classificação das Proposições aprovadas pelo Plenário – 55ª legislatura



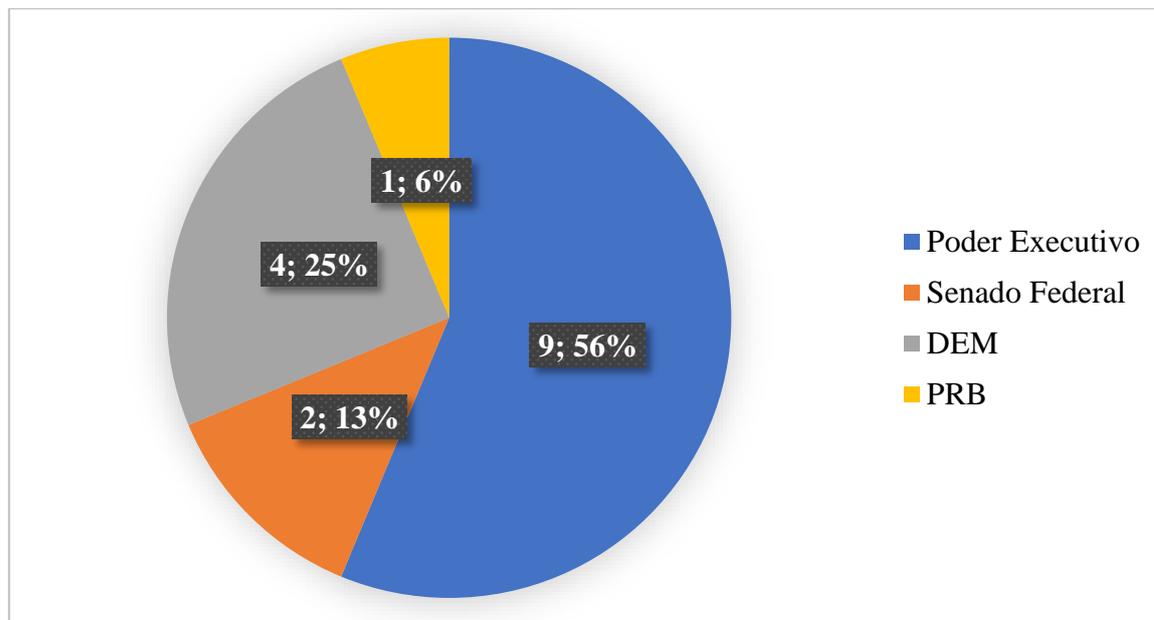
Fonte: Relatórios das atividades legislativa dos Plenário – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Como demonstrado pelo gráfico anterior, a maioria das proposições publicistas foram de caráter expansivo, ou seja, implicam no aumento do gasto público com educação pública ou na elevação do financiamento da educação pública. Em contrapartida, a totalidade das proposições privatistas aprovadas foram de caráter redutor, e, como já apresentado, possuem implicações estruturais no financiamento da educação e na capacidade do Estado em cumprir suas funções públicas e assegurar direitos da cidadania.

Tem-se, então, na 55ª legislatura maioria de proposições publicistas expansivas aprovadas pelo Plenário. No entanto, as poucas proposições privatistas redutoras, como a PEC 241/2016, que foi transformada em Emenda Constitucional 95, os planos de austeridade para os estados, e a privatização da exploração do petróleo, representam fortes políticas neoliberais, cujos impactos comprometem diretamente o financiamento e expansão efetiva da educação pública.

Quanto à autoria das proposições aprovadas, o gráfico abaixo mostra que a maioria das propostas foram de iniciativa do Democratas (DEM) e do Poder Executivo.

Gráfico 14 – Autoria das Proposições aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados – 55ª legislatura



Fonte: Relatórios das atividades legislativa dos Plenário – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Todos os Projetos de Lei com implicações em financiamento da educação aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, de autoria de deputados, foram apresentados por parlamentares de partidos de centro-direita e direita, com destaque para as 4 proposições do DEM, das quais metade foi apresentada pela deputada Dorinha Seabra Rezende. Não houve, portanto, nenhuma proposição aprovada em Plenário que tenha sido de iniciativa de partidos de esquerda ou centro-esquerda.

Apesar da maioria das proposições aprovadas ter sido de autoria do Poder Executivo, é necessário pontuar um recorte no interior deste dado. Das 9 proposições do Executivo aprovadas, 5 delas referem-se aos projetos de criação de universidades federais, 3 às proposições privatistas e 1 ao PL de implicação contraditória. Contudo, as 5 proposições publicistas foram apresentadas ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff, como também um dos projetos privatistas de reestruturação das dívidas dos estados. Já o governo pós-golpe de Michel Temer, foi o responsável pela apresentação apenas de proposições privatistas, inclusa a PEC 241/2016, ou contraditórias aprovadas em Plenário e com implicações severas no financiamento da educação, demonstrando o forte caráter privatista e ultraliberal deste governo (CARA, 2016).

A análise das proposições apreciadas e aprovadas, ligadas ao tema do financiamento da educação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados levantou alguns pontos relevantes: 1)

apesar de corresponderem a apenas 7% das proposições apreciadas pelo Plenário, este número não é insignificante, pelo contrário, considerando a diversidade e a quantidade de temas deliberados pelo Plenário da Câmara dos Deputados; 2) a maior parte das proposições deliberadas e aprovadas pelo Plenário apresentaram caráter publicistas ; 3) apenas 4 das 16 proposições aprovadas pelo Plenário possuíam caráter privatista, no entanto, correspondem a medidas estruturais de austeridade e redução do Estado e dos gastos sociais, como a PEC 241 (que originou a EC 95); 4) a maioria dos projetos publicistas aprovados visava à criação de novas universidades federais, a partir de proposições apresentadas pelo Poder Executivo; 5) o DEM foi o partido político com mais proposições relativas ao financiamento da educação aprovadas pelo Plenário da Câmara; 6) projetos oriundos do Poder Executivo constituíram 56% das proposições aprovadas em Plenário, evidenciando o protagonismo deste ator nas matérias sobre financiamento da educação deliberadas no parlamento.

3.3 Seminários e Audiências Públicas: O financiamento da Educação em debate

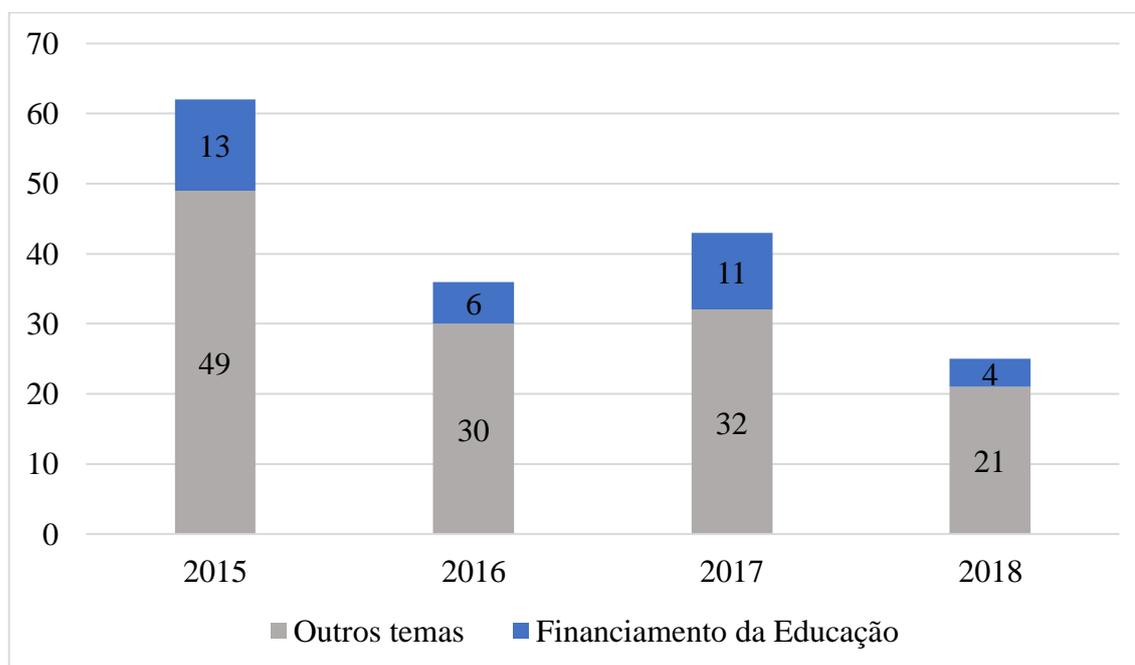
Nesta seção serão apresentadas e analisadas as audiências públicas e os seminários realizados no âmbito da Comissão de Educação (CE) da Câmara dos Deputados, cujo tema remete a questões ligadas ao financiamento da educação. Buscou-se verificar, além da presença do debate sobre financiamento, se as pautas desses eventos foram marcadas por demandas relacionadas a interesses, posições ou políticas publicistas e privatistas. Os eventos, seja seminário ou audiência pública, são resultados de requerimentos apresentados por parlamentar(es), aprovados pelo plenário da Comissão e efetivamente executados pela Comissão.

Outro aspecto analisado foi a presença de representações da sociedade civil expressivas e/ou vinculadas aos campos privatistas ou publicistas nas audiências públicas e seminários. É importante frisar que a presença de instituições, grupos ou movimentos sociais como convidados para as mesas de debates nesses eventos se dá a partir da indicação parlamentar. Isto significa que as representações presentes nas audiências públicas são indicativas de posições parlamentares, revelando determinado alinhamento ideológico com grupos e pautas específicas, ou a influência destes junto aos atores políticos.

Segundo o relatório de atividades da Comissão de Educação, divulgado no site da Câmara dos Deputados, em 2015 foram realizados 46 audiências públicas e 16 seminários. Do total destes eventos, ao menos 13 (21%) trataram diretamente de temas ou políticas

relacionadas ao financiamento da educação. Em 2016, segundo o relatório anual da CE, foram realizados 24 audiências públicas e 6 seminários, sendo que do total de 30 eventos realizadas, o tema de 6 deles (20%) implicava em questões de financiamento. No ano seguinte, ocorreram 6 seminários e 37 audiências públicas, e o tema do financiamento da educação esteve presente expressamente em 11 destes eventos (26%). Por fim, no último ano da 55ª legislatura, o total de eventos realizados foi de 25 atividades entre seminários e palestras, dos quais 4 (16%) estavam ligados a questões de financiamento da educação. Ao longo dos quatro anos da legislatura analisada, foram realizados 160 seminários e audiências públicas, sendo que 34 (21%) deles tratavam diretamente de temas relacionados ao financiamento da educação. O gráfico abaixo ilustra os dados apresentados:

Gráfico 15 – Audiências Públicas e Seminários realizados pela CE – 55ª Legislatura



Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Temas, políticas públicas e debates ligados ao financiamento da educação estiveram consideravelmente presentes nas audiências públicas e nos seminários realizados pela Comissão de Educação. É importante mencionar que a categorização realizada não significa que os debates e discussões travados nos eventos classificados como “Outros temas” não tenham contemplado questões de financiamento. Mas que a temática proposta para o evento não remetia diretamente a temas ou implicações diretas no financiamento da educação.

Como demonstrado, ao menos um quinto dos eventos analisados na legislatura trataram de financiamento da educação. Os dados mostram a relevância do tema no debate

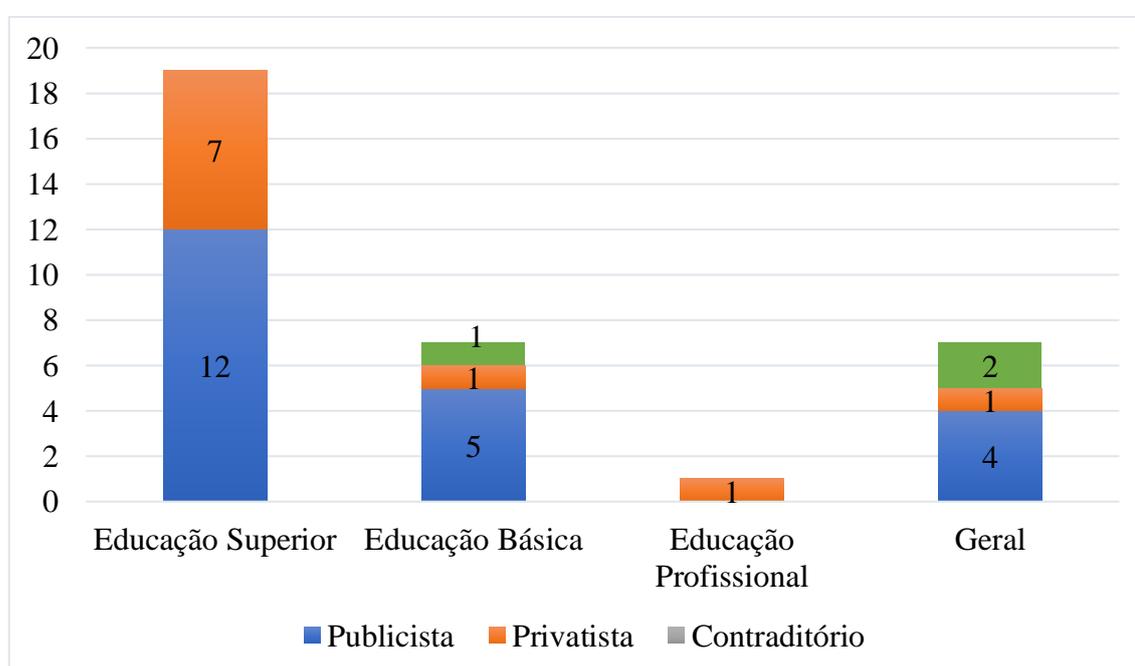
político e junto a sociedade civil travado na esfera da Comissão de Educação. Dessa forma, o financiamento não ocupa posição central apenas nas proposições apresentadas pelos parlamentares, mas também nos debates por eles propostos no principal campo de disputa da educação na Câmara dos Deputados.

(a) *Temas*

A maioria das audiências públicas estiveram relacionadas às questões e debates ligados ao financiamento, destinação de recursos ou políticas públicas referentes à Educação Superior. Foram um total de 19 eventos – aproximadamente 56% dos eventos sobre financiamento – que tiveram como pauta a Educação Superior; enquanto 7 audiências e seminários discutiram aspectos e políticas ligadas ao financiamento da Educação Básica; outros 7 eventos trataram do financiamento da educação de forma geral e apenas um evento se debruçou sobre a Educação Profissional e Técnica.

Tal como nas proposições, os temas, projetos e políticas debatidos nas audiências públicas e seminários também refletiram manifestações da disputa entre posições ligadas à educação pública, estatal e gratuita, e aquelas atreladas à privatização no âmbito da Comissão de Educação. O gráfico abaixo ilustra a distribuição dos temas publicistas, privatistas e contraditórios conforme o nível/modalidade de ensino.

Gráfico 16 – Classificação das Audiências Públicas/Seminários realizadas pela CE, por temas – 55ª legislatura

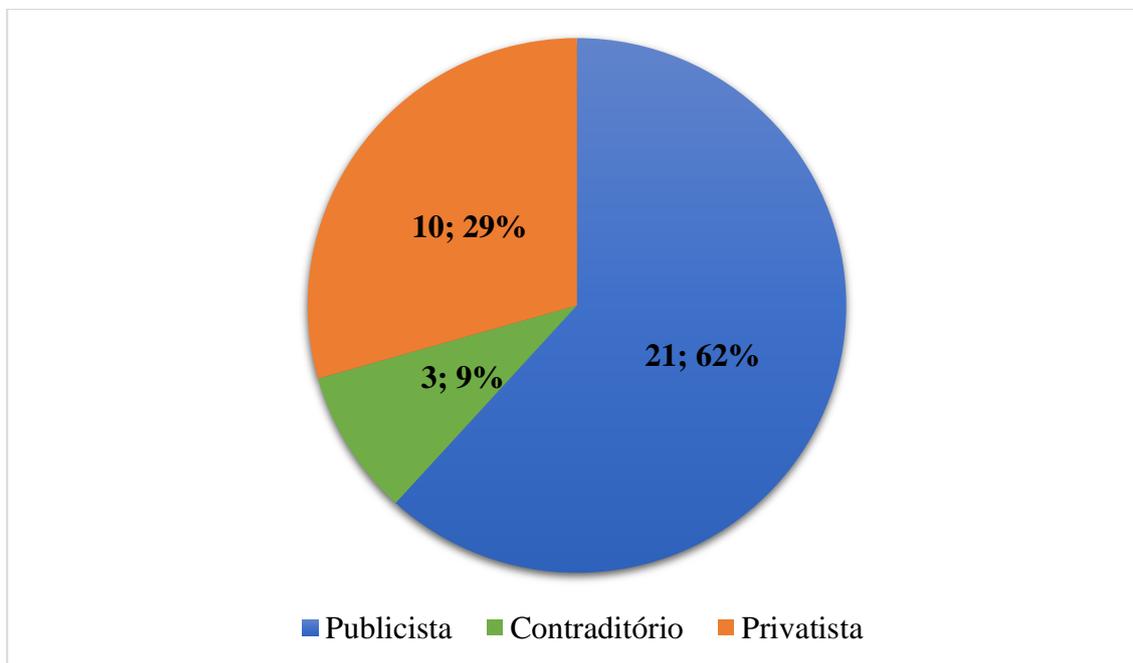


Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados

Elaboração própria

Já o gráfico seguinte representa a quantidade e a proporção de eventos publicistas, privatistas e contraditórios em relação ao total de audiências públicas/seminários voltados diretamente para a temática do financiamento da educação.

Gráfico 17 – Classificação das Audiências Públicas/Seminários realizadas pela CE, no total – 55ª legislatura



Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

Percebe-se que a maioria das audiências públicas e dos seminários realizados pela Comissão de Educação, cuja temática implicava em questões de financiamento da educação, demonstraram estar voltados para políticas públicas, projetos ou debates de caráter publicista, ligados a valorização, expansão, fortalecimento ou resistência da educação pública. Tanto que, com exceção da Educação Profissional, em que houve um único debate sobre o Pronatec, as discussões e os temas publicistas foram majoritários nos eventos ligados à Educação Básica, à Educação Superior e ao financiamento da educação em geral. Ainda assim, aproximadamente 30% dos eventos relacionaram-se às pautas privatistas, interesses privados ou políticas públicas já existentes consideradas privatistas. Como mostrou o Gráfico 16, a Educação Superior foi o principal campo de debate de temas ligados às pautas privatistas e aos interesses privados.

Em relação aos debates publicistas referentes à Educação Superior, 3 deles trataram de questões ligadas ao financiamento da pós-graduação no Brasil: o primeiro, em 2016, abordou

os aspectos gerais do financiamento da pós; outro, em 2017, propôs a discussão a respeito do reajuste das bolsas de pós-graduação concedidas pelas agências oficiais de fomento, e uma última audiência realizada em 2018 denunciava e debatia os cortes nas bolsas de estudos e no orçamento das agências oficiais de fomento.

Outro tema publicista relevante foi a situação estrutural e orçamentária dos campi universitários localizados fora da sede da universidade. A questão foi debatida em ao menos 3 eventos, além de ser tema específico de uma subcomissão da Comissão de Educação criada para acompanhar, monitorar e propor políticas sobre esta pauta. A preocupação orçamentária, financeira e estrutural acerca de campi de universidades públicas corresponde a uma intenção publicista de qualificação, financiamento e estruturação da educação pública superior, ao mesmo tempo que revela alguma precarização ou problemas relacionados a estes campi em relação à sede da universidade. Houve também audiência pública visando debater políticas de assistência estudantil para estudantes da Educação Superior.

Contudo, a maior parcela dos debates publicistas sobre a Educação Superior estiveram relacionados a implantação, expansão e financiamento das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Num primeiro momento, no ano de 2015, foram realizadas duas audiências públicas para debater a implantação e a expansão de IFES no país, indicando a presença de posição publicista no sentido da expansão de matrículas na educação superior através do segmento público.

A partir de 2016, no entanto, com o golpe (CRUZ; SILVA, 2016; ARAÚJO; PINTO, 2017) que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff, e com o recrudescimento de políticas de austeridade e de processos de neoliberalização do Estado, as audiências propostas, que manifestavam posições privatistas, assumem uma posição de denúncia e resistência. Em 2017, duas audiências demonstram claramente tal posição, uma delas teve como pauta a redução orçamentária das IFES, enquanto outra, posterior, já declarava como tema a crise financeira das universidades públicas, com destaque para a situação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A linha publicista de resistência e luta em defesa da universidade pública se manteve em 2018, como aponta audiência realizada neste ano com o tema explícito do sucateamento das universidades públicas.

A presença destas audiências com os temas propostos revela espaços de disputa, luta e resistência entre as forças publicistas e privatistas no parlamento. Diante das medidas de austeridade e de neoliberalização operadas pelo governo Temer, de intenso caráter privatista,

houve resistências e debates propostos por deputados na Comissão de Educação, manifestando posição contrária aos desmontes propostos pelo governo. Além do conflito entre público e privado, tais debates representam também a existência do conflito de classe e frações de classe no Estado, sobretudo a luta popular pela educação pública, enquanto direito, frente aos interesses do capital financeiro, que apregoa a redução dos gastos sociais e o aumento do gasto financeiro, e aos setores econômicos ligados ao mercado privado da educação. Ao mesmo tempo, fica destaca-se a contradição de posições e diferentes correlações de forças entre aparelhos distintos do Estado e seus ramos, refratando de formas diferentes as lutas populares.

No âmbito da Comissão de Educação, no entanto, apesar da maioria de debates sobre financiamento da Educação Superior se orientar por pautas publicistas, ocorreram audiências com finalidades claramente privatistas. Programas e políticas privatistas já consolidadas no Estado brasileiro, como o FIES e o Prouni, foram objeto de parcela significativa dos debates privatistas. Apenas o FIES foi tema de 3 audiências públicas ao longo da legislatura, demandadas por um total de 9 requerimentos de deputados, duas delas em 2015, e outra em 2017, quando da tramitação da Medida Provisória 785/2017, que propunha a reforma do programa.

Ocorreram ainda uma audiência específica para tratar do financiamento da educação superior privada, e outra para debater o futuro das universidades privadas comunitárias no Brasil. Tais eventos mostram tanto a presença de representações parlamentares privatistas ligadas a estes setores, construindo e articulando espaços de discussão da pauta privatista, como a presença de representantes e lobistas deste campo atuando e transitando pelo parlamento.

O movimento privatista pelo fim da gratuidade da educação superior pública, manifestado e já apresentado na análise das Propostas de Emenda à Constituição, também foi tema de audiência pública na Comissão de Educação, proposta pelo próprio presidente da Comissão na ocasião, deputado Caio Nárcio (PSDB). Nota-se a forma como foi colocado o tema pelo autor da proposição que deu origem à audiência: a referência era ao pagamento de universidades públicas para os ricos. Uma tentativa discursiva de transpor uma medida privatista, que atenta contra a ideia da educação enquanto um direito, como uma falsa medida de justiça social.

Quanto à Educação Básica também se verificou uma maioria de audiências e seminários cujo foco foi o financiamento publicista deste nível de ensino. Ao menos 4 dos debates realizados buscaram discutir políticas e estratégias relacionadas ao financiamento da educação básica pública, sobretudo através do Fundeb, do regime de colaboração entre entes federados, mas principalmente por meio do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Apenas em 2015, ano subsequente à aprovação do Plano Nacional de Educação, foram realizadas duas audiências com o objetivo de debater o CAQ e o CAQi, outra audiência sobre o tema foi realizada também em 2017.

O CAQ e o CAQi foram dois instrumentos fundamentais de financiamento incorporados como estratégias para o cumprimento da Meta 20 do PNE; ambos previam valores mínimos a serem gastos por alunos, formulados a partir de uma metodologia que se orienta pelo alcance da qualidade na educação, através de elementos básicos que devem compor o custo. Apesar de estarem inseridos no Plano Nacional de Educação, nas estratégias 20.6, 20.7 e 20.8, nem o CAQ e nem o CAQi foram ainda implantados ou regulamentados pelo governo federal, inclusive descumprindo os prazos estabelecidos pela Lei 13.005 de 2014.

A entrada destes elementos na pauta das audiências públicas da Comissão de Educação simboliza a manifestação de forças publicistas em relação às políticas de financiamento da educação, visto que o CAQi e o CAQ figuram como instrumentos centrais no financiamento necessário e na qualificação da educação pública. Ao mesmo tempo, a sua não implantação revela as resistências no Estado em direcionar recursos para o cumprimento de sua função pública e para o fortalecimento do direito à educação.

Outro debate publicista proposto através de audiência pública foi o impacto da implantação e do cumprimento do Piso Nacional do Magistério nos estados e municípios, como forma de pressionar a União na disponibilização de recursos e condições para que a lei seja efetivamente cumprida.

Ainda em relação à Educação Básica, foi observada apenas uma audiência de caráter privatista, voltada para a discussão de projetos de lei que implicavam em alterações no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), visando à utilização de veículos do programa para transporte intermunicipal de estudantes de cursos superiores e técnicos.

Por fim, houve ainda audiência de caráter contraditório, com o objetivo de discutir o financiamento da educação especial. Isto porque suas implicações podem favorecer tanto o financiamento da educação pública como da educação privada, considerada a especificidade do tema, as brechas legais que favorecem o financiamento da educação privada especial com recursos públicos, e os dilemas próprios do conflito público e privado presente na Educação Especial no Brasil.

Como já mencionado anteriormente, na 55ª legislatura ocorreu apenas uma audiência pública no âmbito da Comissão de Educação ligada diretamente ao financiamento da Educação Profissional. A audiência teve como tema o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Apesar de contemplar vagas no segmento público, o Pronatec financia consideravelmente vagas públicas em instituições privadas, desempenhando um papel significativo de privatização da Educação Profissional (NASCIMENT; CRUZ, 2016; VENTURA; LESSA; SOUZA, 2018).

Quanto ao financiamento da educação, de forma geral, foi identificada a realização de 7 eventos entre audiências públicas e seminários da Comissão de Educação. Sendo que a maioria deles, um total de quatro atividades, apresentaram orientação, demandas ou pautas publicistas. Inclui-se entre elas audiência pública realizada em 2015, para tratar da alocação de recursos do Ministério da Educação, ou seja, trata-se a princípio da distribuição e organização de recursos ligados ao fundo público.

Merecem destaque ainda dois eventos realizados, cujo foco foi o financiamento do Plano Nacional de Educação e a discussão de quais as estratégias para alcançar os investimentos equivalentes a 10% do PIB em Educação, conforme estipulado na Meta 20 do PNE. Estes debates apontam para a permanência da discussão sobre o financiamento do Plano mesmo após sua aprovação em 2014, e a centralidade do cumprimento da Meta 20, através da expansão dos recursos públicos, para o fortalecimento e a qualificação da educação pública. Consideram-se estes debates como de orientação publicista, visto que o Plano Nacional de Educação e suas metas constituem horizontes fundamentais para o desenvolvimento da educação pública, apesar das contradições e possibilidades privatistas incorporadas em seu texto legal.

Por fim, quanto às audiências cujo objeto foi o financiamento da educação de forma geral, tem-se ainda duas delas de marcante caráter contraditório, neste caso a contradição se dá mais pela possibilidade de disputa e conflito que elas abriram. Trata-se de duas audiências

de mesmo tema, realizadas em 2016 por iniciativa do então presidente da Comissão de Educação, Arnaldo Faria de Sá (PTB), e em 2017 também por iniciativa do mesmo deputado. Os eventos tiveram como tema *Propostas prioritárias e sugestões da sociedade civil na área educacional*, ou seja, uma abertura do parlamento em ouvir setores de fora do Estado sobre prioridades, políticas e programas para a área educacional.

Entretanto, como será exposto posteriormente na análise dos participantes das audiências públicas, há um significativo direcionamento de representações do setor privatistas na composição dos convidados destas duas audiências. Apesar da presença de algumas representações ligadas à luta pelo direito à educação e às lutas populares, as audiências foram hegemonizadas pelo setor privado, a partir dos convites feitos e articulados pelo autor dos requerimentos.

(b) Audiências Públicas/Seminários: a manifestação das posições parlamentares

Como já mencionado, as audiências públicas/seminários, seus temas e convidados são propostos a partir de requerimentos apresentados por deputados na Comissão de Educação³⁰, e carecem de deliberação e aprovação para serem efetivamente realizados. Dessa forma, as audiências ocorridas e analisadas foram fruto de requerimentos, ou seja, da manifestação e da intenção de parlamentares em debater determinado tema no âmbito da Comissão de Educação, e ao mesmo tempo representa uma deliberação favorável do colegiado que compõe a Comissão e que aprovou o requerimento. Além disso, elas evidenciam ainda a articulação dos parlamentares ou dos setores interessados para que, após aprovado, fosse efetivamente realizada e inserida no calendário de atividades da CE.

Conseqüentemente, as audiências revelam posições e intenções publicistas ou privatistas dos deputados que as propuseram. Com isso, buscaremos verificar as relações existentes entre os partidos dos autores destes requerimentos e o caráter/intenção das audiências propostas. A tabela abaixo ilustra a distribuição dos requerimentos³¹ de audiências públicas a partir do partido político de seus proponentes.

³⁰ Em vários casos, uma mesma audiência pública é fruto de mais de um requerimento, que solicitava a realização de audiência sobre um mesmo tema.

³¹ Há casos em que um mesmo requerimento foi de autoria conjunto entre mais de um deputado.

Tabela 3 – Autoria dos requerimentos das audiências públicas/seminários realizados pela CE, por partido e categoria – 55ª legislatura				
	Financiamento	Publicistas	Privatistas	Contraditório
PT	16	14	2	
PSDB	10	4	5	1
PPS	5	3	2	
PCdoB	5	5		
PSOL	4	4		
DEM	4	2	2	
PSB	3	1	2	
PMDB	3	1	2	
PTB	2			2
PTC	1	1		
PSC	1	1		
PROS	1		1	
PR	1		1	
PODE	1	1		
PDT	1	1		
TOTAL	58	38	17	3

Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria

A partir dos dados expostos na tabela acima, percebe-se que deputados de partidos de esquerda e centro-esquerda, como PCdoB, PSOL e, sobretudo, do Partido dos Trabalhadores, foram responsáveis pela apresentação de grande parcela dos requerimentos que originaram audiências ou seminários destinados ao debate de temas publicistas. Já a maioria dos requerimentos que originaram debates ligados a temas ou políticas privatistas partiram de deputados ligados aos partidos de direita, como PSDB e DEM, e de centro-direita, como PPS e PMDB. Os deputados que mais se destacaram como proponentes de audiências públicas/seminários ligados ao financiamento da educação no âmbito da Comissão de Educação foram os deputados Léo de Brito – PT (4 requerimentos publicistas), Pedro Uczai – PT (3 requerimentos publicistas e 1 privatista), e Moses Rodrigues – PPS (3 requerimentos publicistas e 1 privatista).

No entanto, mais uma vez, os dados revelam a presença de contradições no interior de um mesmo partido em relação às posições publicistas e privatistas de seus parlamentares, e também de contradições em relação à orientação dos debates propostos por um mesmo deputado. Nesse sentido, chama atenção o Democratas, tendo apresentado ao mesmo tempo dois requerimentos publicistas e dois privatistas; neste caso, há ainda duplo posicionamento

de uma mesma deputada, a Professora Dorinha Seabra Rezende, que apresentou dois requerimentos de audiências publicistas e um de privatista. As contradições chamam atenção também em partidos como o PPS, e principalmente o PSDB, partido que mais apresentou requerimentos privatistas.

O PT, partido cujos deputados mais apresentaram requerimentos solicitando audiências/seminários publicistas, também contou com propostas de audiências privatistas por seus parlamentares. Foi o caso dos deputados Zeca Dirceu, que apresentou tanto um requerimento privatista (Pronatec) como outro publicista, e do deputado Pedro Uczai, que solicitou a realização de três eventos publicistas e um de orientação privatista (Universidades Comunitárias).

Os dados mostram, tanto em relação aos partidos políticos como aos próprios parlamentares, que os atores, no interior do parlamento, diante do conflito e dos debates entre o público e o privado, encontram-se em linha tênue entre as duas posições, transitando pelos dois campos, conforme temas e políticas específicas. Isto não significa que este ou aquele parlamentar ou partido político não seja um representante das lutas populares relacionadas ao direito à educação, ou que não seja um defensor dos interesses privados no parlamento, mas na verdade que a atuação e a representação política são marcadas por contradições e por complexidade que vai além da dualidade publicista/privatista.

(c) Quem participa das Audiências Públicas/Seminários?

Outros dados significativos encontrados na análise das audiências públicas e seminários relacionados à temas ligados ao financiamento da educação são os convidados e participantes da sociedade civil nos debates das audiências. É necessário ressaltar que as instituições a serem convidadas muitas vezes constam no próprio requerimento de solicitação do evento, ou são indicadas no momento de apreciação do mesmo pela Comissão, ou alguns casos através de indicação parlamentar diretamente para a equipe da Comissão de Educação.

Dessa forma, a indicação de instituições ou representações dos campos publicistas ou privatistas para os debates propostos revelam nível de afinidade política, articulação ou alinhamento de parlamentares com a referida indicação. Expondo, dessa forma, a complexidade de relações e lutas que atravessam, permeiam e transitam dentro e fora do Estado, conforme propõe Poulantzas (2015).

Ademais, deve-se considerar ainda a relevância política de determinados grupos e instituições no debate educacional, bem como sua atuação direta no parlamento através de lobby e sua capacidade de financiar agentes políticos. A pesquisa realizada pelo DIAP (CNTE, 2017), *Educação: o perfil e a agenda privatista do Congresso Nacional: Legislatura 2015-2019*, revelou o financiamento direto do setor econômico da educação para parlamentares com atuação direta na área. Estes grupos, portanto, constituem representações de classe e frações de classe cuja atuação se dá de forma efetiva dentro e fora do Estado, influenciando os conflitos, as disputas e os desenhos das políticas educacionais.

O quadro abaixo mostra as entidades, movimentos, grupos e instituições que participaram, através de seus representantes, de audiências públicas e seminários da Comissão de Educação, ao longo da 55ª legislatura, e a quantidade de eventos em que estiveram presentes. Foram excluídos da relação os representantes de órgãos, agências e instituições do governo, representantes de Universidades Federais, bem como agentes políticos do Estado que participaram dos eventos.

Quadro 2 – Instituições que participaram de Audiências Públicas/Seminários relacionados ao financiamento da educação na CE – 55ª legislatura	
Instituição	Qt.
Fenep – Federação Nacional das Escolas Particulares	6
ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares	5
Abmes – Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior	3
Anaceu – Associação Nacional dos Centros Universitários	3
Semesp – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo	3
Abruc – Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior	2
Confenen – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	2
Movimento em Defesa do FIES	2
ANEP – Associação Nacional das Escolas Particulares	1
Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária	1
Centro Acadêmico de Medicina da Universidade Católica de Brasília	1
Fonif – Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas	1
FÓRUM – Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular	1
Fundação Lemann	1
Grupo Mathema	1
Inspere	1
Instituto das Apóstolas do Sagrado Coração de Jesus	1
International Youth Fellowship	1
Mapa Educação	1
MBL – Movimento Brasil Livre	1
Representante de escola confessional	1
Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior	6
Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação	4
ANPG – Associação Nacional dos Pós-Graduandos	3
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	3
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	3
Fineduca – Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação	3
Contee – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	2

ADUnB – Associação dos Docentes da UnB	1
Andes – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior	1
Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação	1
Associação dos Municípios do Vale Paranhana	1
Associação Pró Univales – Associação de Apoio e Fomento ao Movimento pela Universidade Federal dos Vales	1
Centro Acadêmico de Antropologia da Universidade de Brasília	1
CNM – Confederação Nacional de Municípios	1
Conif – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	1
CUT/RS – Central Única dos Trabalhadores/RS	1
Fasubra – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil	1
FNE – Fórum Nacional de Educação	1
Foprop – Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação	1
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil	1
RUAS – Rede Urbana de Ações Socioculturais	1
Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul	1
Sindicato dos Trabalhadores no Comércio do Novo Hamburgo e região	1
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	1
Uncme – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	1
UNE – União Nacional dos Estudantes	5
ApahsDF – Associação de Pais, Professores e Amigos dos Alunos com Altas Habilidades/Superdotação do DF	1
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	6
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação	5

Fonte: Relatório Anual da Comissão de Educação – 2015, 2016, 2017 e 2018/Câmara dos Deputados
Elaboração própria³²

É importante frisar que, assim como os partidos políticos e os próprios parlamentares, as instituições e entidades não estão isentas de contradições em sua atuação no conflito público-privado, por vezes transitando entre a defesa de posições publicistas e de programas privatistas. Dessa forma, a classificação das entidades no quadro acima adotou como critério a atuação/vínculo histórico da instituição no conflito público-privado, a participação em debate publicista ou privatista, e o setor, segmento ou campo ao qual estão ligadas ou representam.

Vale pontuar a classificação da União Nacional dos Estudantes como instituição de tendência contraditória. A UNE apesar de historicamente estar envolvida nos grandes debates em torno da valorização e fortalecimento da educação pública, tem grande parte de sua base constituída por estudantes de instituições privadas. Ao mesmo tempo, a entidade é ator ativo nos debates em torno da ampliação de programas centrais como Fies, Prouni e Pronatec – políticas de caráter privatista.

³² As cores das instituições/representações na tabela indicam a orientação do debate que participaram e a tendência à qual mais se aproximam, sendo laranja (privatista), azul (publicista), verde (contraditório) e cinza (questões federativas) – desempenhando diferentes contribuições no conflito público-privado em diferentes momentos.

Os dados apresentados no quadro mostram quantidade significativa de instituições representativas do setor privado ou alinhadas às pautas privatistas, como também uma série de organizações ligadas historicamente à luta pela educação pública e às pautas publicistas, que participaram de audiências e seminários sobre financiamento na Comissão de Educação. Também se verificou a presença marcante de duas instituições relacionadas às questões federativas, que geralmente participam do debate político sobre financiamento da educação pública no Brasil, a Undime e o Consed.

Ao compararmos com as entidades que protagonizaram o conflito público e privado durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, inclusive participando de audiências públicas, conforme apresentadas no trabalho de Maria Francisca Pinheiro (1991), percebemos a presença histórica de algumas delas. No campo publicista, entidades como Anped, Anpar, UBES, Andes, Fasubra, que atuaram na disputa no interior do parlamento durante o processo constituinte, também figuraram nos conflitos entre público e privado na educação durante a 55ª legislatura. A UNE, apesar de no atual contexto da educação brasileira ser entendida como de tendência contraditória, figura também como uma entidade histórica presente no conflito público-privado.

Em relação ao campo privatista, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN³³), que atuou ativamente no processo constituinte a partir da tendência privatista, também participou de debates realizados pela Comissão de Educação, na 55ª legislatura, aproximadamente 30 anos depois, como Confenen. Além da Confenen, chama atenção ainda a participação e manutenção da presença de entidades e representações ligadas às instituições religiosas de ensino, que tiveram forte atuação no processo constituinte, e também figuraram nos debates da 55ª legislatura.

Quanto aos dados encontrados, verificou-se quantidade expressiva – 21, no total – de instituições do setor privado educacional e organizações ligadas às pautas privatistas como indicadas e participantes dos eventos propostos pelos parlamentares, durante a 55ª legislatura. Tais entidades estiveram presentes apenas em audiências e seminários classificados como privatistas ou que se propunham a debater políticas e programas privatistas. Consequentemente, as representações privatistas não estiveram presentes em nenhum dos eventos de caráter publicista.

³³ Atualmente, a FENEN transformou-se em CONFENEN (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino).

As instituições privatistas que mais participaram de audiências públicas na Comissão de Educação estão, majoritariamente, ligadas ao setor privado mercantil da Educação Superior. Chama atenção, além da considerável quantidade de instituições deste campo, a frequência significativa com que estiveram presentes nos debates. Estes números estão em consonância com os dados apresentados anteriormente referentes ao número mais elevado de eventos de caráter privatistas concentrados na Educação Superior.

Com efeito, percebe-se o lobby, a influência e a presença das forças privatistas no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, seja por meio de sua atuação direta nos espaços abertos à sociedade civil, seja através de sua ação junto a parlamentares aliados em defesa dos interesses privatistas ou articulando a abertura de espaços e indicações para compor as esferas de debate.

Entretanto, as audiências públicas e os seminários da Comissão de Educação, considerada enquanto um ramo do aparelho estatal parlamentar, não se constituem aliados do conflito público-privado e da luta de classes. Em ao menos 6 eventos de orientação privatistas, houve representações de instituições ou grupos alinhados à defesa da educação pública. Ainda que fosse necessária uma análise do conteúdo dos discursos proferidos nestes debates, a presença de instituições com alinhamento opostos já revela o campo de conflito. É o caso, por exemplo, da audiência sobre o “pagamento da universidade pública pelas pessoas ricas”, que teve, entre os convidados, representações claramente privatistas, como Abmes e MBL, e ao mesmo representantes de instituições ligadas à valorização da educação pública, como Anped, e também a UNE, que estava alinhada à posição publicista.

Além destes eventos, as audiências públicas sobre as *Propostas prioritárias e sugestões da sociedade civil na área educacional* são simbólicas do ponto de vista do conflito e da correlação de forças entre público e privado. Na primeira das audiências, realizada em 2016, estiveram presentes apenas 2 instituições do campo publicista, a Fineduca e a Campanha, frente a outras 7 representações de grupos ou interesses ligados ao campo da educação privada, inclusive instituições centrais do privatismo como a Fundação Lemann. Já a segunda audiência, ocorrida em 2017, contou apenas com a participação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação diante da presença e manifestação de 5 representações privatistas. Dessa forma, numa audiência cujo tema propunha ouvir a “sociedade civil” sobre pautas educacionais, houve a presença massiva de instituições ligadas ao mercado privado da educação ou de seus braços sociais. Ainda assim, constata-se a presença, enquanto resistência, de representações publicistas nas audiências de predominância privatistas.

Porém, é fundamental considerarmos não apenas a proporção positiva de audiências e seminários ligados a temas e políticas publicistas, mas também a significativa presença de instituições e movimentos alinhados à defesa da educação pública nestes eventos. Destacaram-se instituições ligadas à Educação Superior, como Andifes, Anped, ANPG e Fineduca, refletindo a proporção que os debates publicistas referentes à Educação Superior apresentaram no total de audiências sobre financiamento da educação. A presença de instituições ligadas à pesquisa acadêmica, como Anped, Fineduca e ANPAE, mostram a importância destas instituições no debate nacional sobre o financiamento da educação, atuando como atores publicistas relevantes no conflito público-privado dentro e fora do Estado.

Outras duas instituições do campo publicista com presença significativa nos debates da Comissão de Educação foram a CNTE e a Campanha. A primeira situa-se no campo da luta sindical dos trabalhadores em educação, enquanto a segunda agrega uma série de instituições e pessoas em torno da luta pelo direito à educação, enquanto educação pública, gratuita e de qualidade. Portanto, constata-se o trânsito, a presença e a manifestação de forças sociais ligadas à defesa da educação pública na Câmara dos Deputados, atuando diretamente nos conflitos travados e propostos.

Isto porque, ainda que entidades privatistas não tenham participado das audiências publicistas, é fundamental considerar a presença de representantes do governo federal, do Ministério da Educação e de outros aparelhos do Estado nestas audiências, muitas vezes representando e fazendo a defesa de políticas de austeridade, de programas privatistas e da cartilha neoliberal, catalisada pelo governo a partir do golpe de 2016. Isso significa conceber as audiências de temáticas publicistas como potenciais espaços de conflito entre representações de instituições situadas fora do Estado e os próprios representantes de aparelhos do Estado, além dos deputados e deputadas que participam das audiências.

Portanto, a análise das audiências públicas e dos seminários realizados pela Comissão de Educação revelou alguns pontos significativos do conflito público-privado: 1) questões ligadas ou que implicavam no financiamento da educação foram presentes nos debates dos eventos propostos por parlamentares, contemplando diretamente 21% das audiências realizadas; 2) a Educação Superior englobou a maior parcela dos debates sobre financiamento da educação, como também foi o nível que concentrou mais debates privatistas; 3) houve maioria de discussões sobre temas ou políticas publicistas, correspondendo a 62% dos debates sobre financiamento; 4) os debates privatistas centraram-se em políticas públicas como o

Prouni, Pronatec e, sobretudo, FIES, mas também pautaram novos fronts privatização, como o fim da gratuidade da educação pública e formas de financiamento da educação privada; 5) já os debates publicistas se nortearam pela defesa da educação pública e pela resistência à medidas de austeridade e de neoliberalização do Estado; 6) Apesar das audiências e seminários publicistas terem sido propostos em grande parte por partidos de esquerda e centro-esquerda, e os de fundo privatista por deputados de partidos de direita e centro-direita, verificou-se também a presença de contradições e de orientações duais em relação a um mesmo partido e deputado; 7) a presença de instituições e movimentos publicistas e privatistas situados fora do Estado mostra a atuação destes agentes no interior do parlamento, participando do debate e da construção das políticas públicas e incidindo diretamente no conflito público-privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender como se manifesta o conflito entre as tendências publicistas e privatistas em relação ao financiamento da educação, na Câmara dos Deputados, a partir das iniciativas legislativas, das proposições apreciadas e das temáticas de audiências públicas e debates realizados pela Comissão de Educação.

Para isso, no primeiro capítulo foi apresentado o referencial teórico e conceitual acerca do Estado capitalista, compreendido como a materialização de relações de forças entre classes sociais e frações de classe, constitutivamente relacionado às relações de produção. O Estado, bem como seus aparelhos, apesar da presença de um bloco no poder, formado pelas classes e frações de classe dominantes, são permeados por conflitos e disputas protagonizados não apenas por frações das classes dominantes, mas também pelas lutas populares. É nesse contexto que se compreende a Câmara dos Deputados e seus aparelhos internos, como locais de disputa entre interesses, projetos e concepções. Nesse sentido, também no primeiro capítulo foi apresentado panorama desta instituição, oferecendo o entendimento necessário do funcionamento da Câmara dos Deputados para contextualização do âmbito desta pesquisa.

Ainda no Capítulo 1 discutiram-se os intensos processos de neoliberalização do Estado, e o fortalecimento do neoliberalismo e de suas práticas, bem como seu impacto nas políticas sociais, inclusive na educação. O neoliberalismo implica diretamente na disputa pelo Estado, sobretudo, quanto ao exercício e ao fortalecimento de sua função privada, em detrimento de sua função pública, remetendo à defesa e à execução de diversas formas de privatização do público.

Por conseguinte, o segundo capítulo buscou compreender justamente o fenômeno da privatização. Desta forma, contribuiu para revisão teórica e histórica do conflito entre público e privado na educação brasileira, a partir da perspectiva de seu financiamento, paralelamente às legislações centrais sobre o tema. Para além da forma e de quem presta ou oferece o serviço educacional, ficou claro que o conflito entre público e privado implica diretamente na consolidação ou não da educação enquanto um direito da cidadania.

Foram apresentadas e discutidas, através de revisão de literatura, as diversas formas, possibilidades e os mecanismos de privatização da educação implantados ou propostos a partir da tendência privatista, seja pela via do mercado ou através do Terceiro Setor. Tal exercício foi fundamental para a identificação das tendências privatistas e publicistas nos materiais analisados, bem como contribuiu para referenciar, de maneira geral, as categorias de

análise propostas neste trabalho. Além disso, a compreensão das formas de privatização e das relações entre público e privado, já pesquisadas pela literatura científica, permitiu verificar a reprodução ou intensificação destas práticas nas iniciativas legislativas propostas pelos parlamentares, como alternativas de políticas públicas para o financiamento da educação.

Os dados apresentados e as análises realizadas ao longo de todo o capítulo 3 colaboraram para o alcance dos objetivos propostos por este trabalho e permitiram identificar elementos importantes do conflito entre as tendências publicistas e privatistas da educação, na Câmara dos Deputados. A tabela abaixo sintetiza os dados encontrados a respeito das proposições apresentadas por deputados(as).

Tabela 4 – Total de proposições apresentadas por categoria – 55ª legislatura					
Tipo de Proposição	Total de Proposições	Total sobre Financiamento	Publicista	Privatista	Contraditório
PEC	23	16 (70%)	12 (75%)	4 (25%)	-
PLP	33	24 (73%)	17 (71%)	5 (11%)	2 (8%)
PL	1103	336 (30%)	119 (35%)	198 (59%)	19 (6%)
Total	1159	376 (32%)	148 (39%)	207 (55%)	21 (6%)

Fonte: Câmara dos Deputados
Elaboração própria

A análise das iniciativas legislativas apresentadas por deputados revelou que o tema do financiamento da educação ocupa um espaço significativo entre as proposições da área de educação, sobretudo em relação às PECs e aos PLPs, que se relacionam mais às políticas gerais e estruturais de financiamento. Isso significa que a utilização, apropriação, expansão ou redução do fundo público configuram pontos centrais na disputa entre público e privado na educação, implicando diretamente na disputa acerca das funções e responsabilidades do Estado.

Em relação às tendências privatistas ou publicistas das proposições apresentadas por deputados, a maioria das PECs e dos PLPs apresentaram caráter publicista, diferentemente dos PLs, que teve uma maioria de proposições privatistas. No interior da tendência publicista, de forma geral, houve maioria significativa de proposições de caráter expansivo, ou seja, que visam expandir os gastos e recursos públicos para a educação pública. Já as posições privatistas foram marcadas principalmente por apresentarem não apenas implicações expansivas, mas também redutoras e espoliadoras, ou seja, respectivamente, reduzindo o

fundo público para a educação, e ampliando os recursos e as possibilidades privadas à custa da educação pública.

De forma geral, a tendência privatista buscou manter ou expandir formas atuais já existentes e praticadas de privatização ou de redução do fundo público, como políticas e programas que direcionam recursos e matrículas para o setor privado – como o Prouni e o FIES; elevação do gasto tributário, através de isenções e deduções fiscais; pagamento de bolsas de estudos em instituições privadas pelo Estado; entre outros. Quanto às iniciativas publicistas, foram marcantes, sobretudo, projetos visando à expansão de instituições de educação superior públicas; alterações no Fundeb; ampliação do papel da União no financiamento da educação; entre outros.

Foram identificados alguns pontos centrais do conflito público-privado manifestados a partir das proposições apresentadas, tendo como pano de fundo a cartilha neoliberal e a neoliberalização do Estado. No caso das PECs, um destes pontos foi a gratuidade da Educação Superior pública e a política fiscal do Estado, reestruturada a partir da EC 95. A política fiscal, profundamente engendrada sob a égide do neoliberalismo, também compôs pontos de conflitos e disputa no âmbito dos PLPs apresentados, sobretudo em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, que engessa e limita os gastos com pessoal, comprometendo a execução de políticas sociais, como a educação. Além disso, o contingenciamento de recursos da educação pelo governo federal também foi questionado através de proposições. O estabelecimento de parcerias e associações entre o Estado e suas instituições e o setor privado, a regulamentação do Terceiro Setor, e resistências às austeras políticas neoliberais também foram manifestações de conflitos identificadas nas iniciativas legislativas de Projetos de Lei.

Quanto às proposições apreciadas pela Comissão de Educação e pelo Plenário da Câmara, verificou-se maioria de proposições publicistas deliberadas e aprovadas nestes dois espaços. Na Comissão de Educação, as proposições publicistas aprovadas relacionaram-se a projetos de criação de campi e universidades federais, de alterações no Fundeb e de ampliação do papel da União no financiamento da educação, e de mudanças em programas publicistas já existentes. As proposições privatistas aprovadas na CE também reforçam ou reproduzem formas de privatização já existentes, tais como ocorreu nas proposições apresentadas por deputados. Apesar do Plenário da Câmara dos Deputados ter aprovado uma maioria de proposições publicistas, em grande parte projetos de criação de universidades federais, é necessário pontuar o impacto estrutural no financiamento da educação provocado pelas proposições privatistas aprovadas, como é o caso da Emenda Constitucional 95, além dos

planos de austeridades impostos aos estados em troca da renegociação de dívidas com a União.

Constatou-se que o conflito entre posições publicistas e privatistas se manifesta em diferentes correlações de forças e intensidades, a partir dos distintos âmbitos analisados. No âmbito individual, ou seja, da iniciativa legislativa parlamentar, as proposições apresentadas englobam uma diversidade de interesses e posições publicistas e privatistas, sendo que as de implicações mais estruturais são em sua maioria publicistas – por vezes configurando alguma forma de resistência e oposição às políticas neoliberais. Já, por exemplo, no âmbito coletivo do Plenário, instância maior de deliberação da Câmara dos Deputados, em que é necessária força política para que determinada matéria seja pautada e aprovada, as proposições publicistas aprovadas foram de implicações mais restritas e focalizadas, inversamente às proposições privatistas, cujos desdobramentos apresentaram ressonância estrutural no financiamento da educação.

O conflito entre as tendências publicistas e as privatistas na Câmara dos Deputados mostrou-se protagonizado mais por propostas e projetos do que necessariamente por atores com posições e atuação estreitamente definidas e situados em algum destes campos. Isto significa que é possível identificar com maior definição uma tendência publicista e uma tendência privatista na Câmara dos Deputados, a partir do que expressam as propostas, posições, concepções e projetos, do que através da identificação imediata e a priori dos atores que polarizariam o conflito.

Na verdade, a pesquisa revelou que, no nível dos atores, sejam eles deputados, sejam eles partidos políticos, há forte presença da contradição, que torna tênue a linha que separa os campos por onde transitam parte destes atores no conflito público-privado. É o caso de parlamentares, que por vezes apresentam ao mesmo tempo projetos publicistas e privatistas, ou projetos de caráter contraditório. No âmbito dos partidos, as contradições entre posições publicistas e privatistas se ampliam, de forma que deputados de partidos de esquerda, centro e direita apresentaram tanto projetos publicistas, quanto privatistas.

Ainda assim, os dados encontrados na pesquisa permitem traçar algumas aproximações gerais a respeito da atuação dos partidos políticos e dos atores a partir de posições e tendências mais publicistas ou privatistas. De forma geral, os partidos de centro à esquerda manifestaram maior presença e tendência à apresentação e à defesa de propostas

publicistas, enquanto os parlamentares de partidos de centro à direita tendem a se alinhar e a defender propostas privatistas.

Isso também vale para as audiências públicas e os seminários realizados na Comissão de Educação. Apesar da presença de posições contraditórias por parte de proponentes, os eventos com temas publicistas foram propostos em grande parte por deputados de partidos de centro à esquerda, e os privatistas por parlamentares de partidos de centro à direita. A análise dos temas propostos para audiências públicas e seminários contribuiu para evidenciar a constituição de espaços ativos de disputa e debates a respeito de temas ligados ao financiamento da educação. A educação superior foi objeto de grande parte dos eventos realizados, com destaque para aqueles de orientação ou alinhados aos interesses privatistas. Apesar disso, a maioria dos eventos esteve ligado às pautas publicistas, nos quais se manifestaram pontos centrais de conflito, como a defesa da educação pública e a resistência às medidas de austeridade e de neoliberalização do Estado. Os eventos relacionados à tendência privatista também reforçaram pontos centrais de conflitos e interesses privados, também presentes nas proposições analisadas, como o fim da gratuidade da educação superior pública, o debate sobre novas formas de financiamento da educação privada, e a discussão de políticas e programas já existentes como Prouni e FIES.

A participação e a atuação de entidades e representações ligadas às pautas publicistas e privatistas nas audiências públicas e nos seminários revelaram a articulação destes atores sociais junto aos parlamentares, e como figuras relevantes no debate político. Ao mesmo tempo, isto demonstrou a presença destes setores no interior do Estado e de seus aparelhos e participando ativamente dos conflitos e disputas que ali ocorrem. Dessa forma, o conflito entre público e privado em relação ao financiamento da educação não ocorre isoladamente no seio do Estado ou do aparelho estatal parlamentar, tampouco se manifesta e se organiza apenas fora dele. Na verdade, o conflito entre público e privado e as posições publicistas e privatistas, manifestam-se tanto nas posições parlamentares expressas nos projetos apresentados e nas proposições apreciadas, como também a partir das relações e interlocuções estabelecidas pelos parlamentares e espaços de debates com os atores sociais representativos dos campos publicistas e privatistas.

Ao longo de todo o trabalho, sobretudo diante dos dados apresentados e análises realizadas, buscou-se alcançar o objetivo proposto por este trabalho e responder ao problema de pesquisa colocado. Foram identificadas as principais posições publicistas e privatistas na Câmara dos Deputados, a partir das quais foi possível compreender a manifestação do conflito

entre público e privado no tocante ao financiamento da educação. Com isso, foi possível identificar os principais, projetos, posições e fronts de avanço dos interesses privatistas na Câmara dos Deputados, e dessa forma, elucidar as principais estratégias de ameaça ao direito à educação.

O processo histórico e contínuo de disputa e conflito na educação, sobretudo em relação ao fundo público e às funções do Estado na garantia do direito à educação, segue sua marcha vinculada às lutas de classes e às contradições e limites inerentes ao capitalismo. Tal conflito não se limita apenas aos grandes momentos de disputa em torno de legislações estruturais na área da educação, mas está presente e manifesto cotidianamente no parlamento, através das iniciativas legislativas, dos debates realizados e da atuação parlamentar.

Enquanto a luta pelo direito à educação e pelo fortalecimento da educação pública, gratuita, universal e de qualidade se faz presente enquanto resistência ou de forma mais focalizada, através dos temas debatidos e de projetos apresentados, a neoliberalização do Estado, o recrudescimento do neoliberalismo e a abertura de oportunidades para a privatização apontam para um avanço estrutural. Diante disso, frentes de resistência e de luta pelo direito à educação tornam-se fundamentais e necessárias na disputa dentro e fora do Estado, apropriando-se do parlamento como um campo importante de conflito.

Por fim, com base nas conclusões e nos resultados encontrados, alguns temas podem ser sugeridos como agenda de pesquisa futura. Dentre eles, são cabíveis recortes de pesquisas mais apurado em relação ao desenvolvimento, à tramitação e à disputa legislativa específicos de alguns dos principais pontos identificados como políticas e projetos de financiamento representativos das tendências publicistas e privatistas. Outro possível tema é a análise dos discursos de parlamentares e de representações da sociedade civil proferidos nas audiências públicas relacionadas a uma temática, política ou a um recorte específico, que permitam compreender como se expressa discursivamente o conflito entre público e privado.

Outra agenda interessante seria aprofundar com pesquisa e metodologia qualitativa as posições e interesses expressos por parlamentares e partidos políticos de campos ideológicos distintos a respeito das políticas e dos caminhos propostos em relação ao financiamento da educação. Considerando os dados referentes à autoria da maioria das proposições aprovadas em Plenário tangentes ao financiamento da educação, um tema de pesquisa válido seria investigar o papel e as contradições do Poder Executivo no conflito público e privado, a partir de sua produção legislativa.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos. *PNE: limites e desafios, uma avaliação necessária*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

ADRIÃO, Theresa. A Privatização da Educação Básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. In: ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelo (Org.). *Público x Privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017a.

ADRIÃO, Theresa. A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica. In: MARINGONI, Gilberto et al (Org.). *O Negócio da Educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco*. Federação dos Professores do Estado de São Paulo – Fepesp. São Paulo: Olho d'Água, 2017b.

ADRIÃO, Theresa. et al. Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. *Open Society*, 2015. Disponível em: <http://acaoeducativa.org.br/wpcontent/uploads/2016/10/sistemas_privados_pt.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

ADRIÃO, Theresa. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ARAÚJO, Luiz. Apresentação. In: ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelo (Org.). *Público x Privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017b.

ARAÚJO, Luiz. Estado da arte da relação público e privado na Educação Básica. In: ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelino (Org.). *Público x Privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017a.

ARAÚJO, Luiz; CALDAS, Andrea. Na educação, avanços e limites. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Org.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelino (Org.). *Público x Privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

ARELARO, Lisete Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 15, p. 69-94, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 jul. 2019. Acesso em: 15 jul. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, nov. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019. Volume 1.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Financeirização, crise, educação: considerações preliminares. *Texto para Discussão*, IE/UNICAMP, Campinas, n. 217, mar. 2013.

BONAMINO, Alicia. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. *Revista Brasileira de História da Educação*, n. 5, jan./jun. 2003.

BOTTOMORE, T. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. Constituição [1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 2 maio 2017.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____. SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 21-38

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. *Achieving world-class education in Brazil: the next agenda* (English). Directions in development; human development. Washington, DC: World Bank, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação. *Relatório de atividades 2015*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário. *Matérias apreciadas pelo Plenário – 2.2.16 a 22.12.16*, Sessão Legislativa 2016, 55. Legislatura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário. *Matérias apreciadas pelo Plenário 1.2.15 a 22.12.15*, Sessão Legislativa 201, 55. Legislatura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação. *Relatório de atividades 2016*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário. *Matérias apreciadas pelo Plenário – 2.2.17 a 22.12.17*, Sessão Legislativa 2017, 55. Legislação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação. *Relatório de atividades 2017*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Frentes e grupos parlamentares*. 2018b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/frentes-e-grupos-parlamentares>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018a.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Educação. *Relatório de atividades 2018*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário. *Matérias apreciadas pelo Plenário – 5.2.18 a 22.12.18*, Sessão Legislativa 2018. 55. Legislação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b.

CARA, Daniel. Tudo que parecia ser sólido se desmanchou no ar: o desmonte das políticas de educação. In: CRUZ, Rosana e SILVA, Samara (Org.). *Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação*. Teresina: EDUFPI, 2016.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A Mercantilização da Educação Superior Brasileira e as Estratégias de Mercado das Instituições Lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, p. 761-776, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000300013>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Uma análise crítica do financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? In: 34ª Reunião da Anped, 2011, Caxambu, *Anais eletrônicos...* Caxambu: Anped, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-935%20int.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CASAGRANDE, Ana Lara. *As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas*. 2012. 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, Rio Claro, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90172>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CNTE, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Educação: o perfil e a agenda privatista do Congresso Nacional: Legislação 2015-2019*.

Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13. ed., 4. reimpressão, 2010.

COUTINHO, Luciana Cristina Salvatti; SANFELICE, José Luís. Da democratização à qualidade da educação brasileira: processo histórico e algumas questões atuais. In: SANFELICE, José Luís; SIQUELLI, Sônia Aparecida. (Org.) *Desafios à Democratização da Educação no Brasil Contemporâneo*. 1. ed. Eletrônica. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016.

CRUZ, Marcia R. da. *Legislativo transformador?: as modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Brasília, 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ; Cefor, Brasília, 2009.

CRUZ, Rosana e SILVA, Samara (Org.). *Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação*. Teresina: EDUFPI, 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo momento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

DIÓGENES, Eliane; RESENDE, Fernanda. *Estado, classes sociais e políticas públicas*. III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luis, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FARO, J.S. Autonomia da universidade no Brasil. Que história é essa? In: MARINGONI (Org.) et al. *O Negócio da Educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco*. Federação dos Professores do Estado de São Paulo – FEPEESP. São Paulo: Olho d'Água, 2017.

FERNANDES, Dilnéia; BRITO, Silvia; PERONI, Vera. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *R. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, v. 93, n. 235, p. 565-578, set./dez. 2012

- FERNANDES, F. Tensões na educação. Salvador: Sarah Letras, 1995.
- FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada, vias históricas e significado*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989b.
- FERNANDES, Florestan. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez, 1989a
- FERNANDES, Florestan. *Sociologia numa era de revolução social*. São Paulo: Nacional, 1963.
- FRIGOTTO, Guadêncio e CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. *O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos*. Campinas: Papirus, 1994.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- JARDIM, Caio. O papel da família e da escola na Pedagogia Socialista. In: *I Congreso Ciencia y Educación: Investigar e Innovar: Agenda 2030*, 2018, Havana. Ponencias del Congreso Ciencia y Educación, 2018.
- KRUPSKAYA, Nadezhda. A Construção da Pedagogia Socialista. In: FREITAS, Luiz Carlos e CALDART, Roseli Salete (Org.). *A Construção da Pedagogia Socialista: escritos selecionados*. São Paulo: Expressão Popular, 2017.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAVAL, Christian. *A Escola não é uma empresa*. O neoliberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.
- LEHER, Roberto. Florestan Fernandes e a defesa da educação pública. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1157-1173, dez. 2012.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 561-605, 2001.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2017
- MESSENBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). *Soc. Estado.*, ago. 2007, vol.22, no.2, p.309-370.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2017.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141324782018000100208&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “Terceiro Setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

NASCIMENTO, Maria Luzirene Oliveira do; CRUZ, Rosana Evangelista da. Financiamento e gestão do Pronatec: o público e o privado na política de educação profissional. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 6, n. 11, 2016.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE*, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 253-269, abr. 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

OLIVEIRA, Dalila. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBP AE*, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A financeirização da economia e suas consequências para a educação superior no Brasil. In: MARINGONI (Org.) et al. *O Negócio da Educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco*. Federação dos Professores do Estado de São Paulo – FEPESP. São Paulo: Olho d’Água, 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009a. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302009000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 nov. 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e cidadania: o Direito à Educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, maio/jun./jul./ago., 1999. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais*. 2005. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Educ. Soc., Campinas*, v. 39, n. 144, p. 652-670, set. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. Cuiabá. *Revista de Educação Pública (UFTM)*, v. 19, n. 40, maio/ago. 2010. p. 215-227, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. 1991. 444 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

PIOLLI, Evaldo; SILVA, Eduardo Pinto e; HELOANI, José Roberto M. Plano Nacional de Educação, autonomia controlada e adoecimento do professor. *Cad. CEDES, Campinas*, v. 35, n. 97, p. 589-607, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622015000300589&lng=en&nrm=iso> . Acesso em 2 maio 2017.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

QUEIROZ, Antonio Augusto de. *A influência das bancadas informais no processo decisório*. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 2014. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/24563-a-influencia-das-bancadas-informais-no-processo-decisorio>>. Acesso em 28 nov. 2018

QUEIROZ, Jacqueline Clara; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - 2000 a 2015: Mecanismo de Financiamento da Expansão e/ou da Permanência? *Anais de XXV Seminário Nacional Universitas-BR*, 2017, p. 1-16.

REIS, Toni; EGGERT, Edla. Ideologia de Gênero: Uma falácia construída sobre os Planos de Educação Brasileiros. *Educ. Soc., Campinas*, v. 38, n. 138, p. 9-26, jan. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302017000100009&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 02 maio 2017.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Lemos. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SANFELICE, José Luís. A conjuntura educacional atual: para onde caminha a educação. In: SANFELICE, José Luís; SIQUELLI, Sônia Aparecida. (Org.) *Desafios à Democratização da*

Educação no Brasil Contemporâneo. 1. ed. eletrôn. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016.

SANTOS FILHO, Joao Ribeiro dos. *Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais*. 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2016.

SAVIANI, Demerval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. Campinas: Autores Associados, 7. ed., 2015.

SAVIANI, Dermeval. Florestan e a educação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 10, n. 26, p. 71-87, 1996.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. *Jornal de Políticas Educacionais*, [S.l.], v. 5, n. 9, nov. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25173>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 jul. 2019.

TANNO, Claudio Riyudi. *Novo Regime Fiscal constante da PEC n. 241/2016: Análise dos Impactos nas Políticas Educacionais*. Estudo Técnico n. 18/2016, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, ago. 2016a

TANNO, Claudio Riyudi. *Novo Regime Fiscal Constante da PEC n. 241/2016: Análise dos Impactos no cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Estudo Técnico n. 24/2016, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, out. 2016b

TEIXEIRA, Glecenir, DUARTE, Marisa. Discussões sobre a Participação do Setor Privado na Educação Básica Pública no Brasil. In: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. (Org.). *Público x Privado em tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

VENTURA, Jaqueline; LESSA, Ludmila, SOUZA, Samantha. Pronatec: Ampliação das Ações Fragmentárias e Intensificação da Privatização da Formação do Trabalhador. *Revista Trabalho Necessário*. v. 16, n. 30, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/10091/7022>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 389-406, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 3 jul. 2019

VIEIRA, Sofia Lerche. *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília: Liber Livro, 2008b.

VIEIRA, Sofia Lerche. O público e o privado na educação: cenários pós LDB. In: BRZEZINSKI (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008a.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. *Em Aberto*, v. 28, p. 17-42, 2015. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2456/2413>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 195-209, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 jul. 2019